

# **Sigma-Múndi 2018**

## **XVII Edição**



**Guia de Estudos**

**Tribunal Superior Eleitoral**

**Normativas para Propaganda Eleitoral na Internet**



## Sumário

Escopo do Tribunal.....	3
Normativas para Propaganda Eleitoral na Internet.....	4
1. Introdução.....	4
2. Fundamentos do Direito Eleitoral.....	6
3. Propaganda Eleitoral na Internet.....	9
4. Abuso de Poder Econômico nas Campanhas Eleitorais.....	12
5. Conclusão.....	17
6. Referências Bibliográficas.....	18





## **Escopo do Tribunal**

Sendo a mais importante instância do Direito Eleitoral brasileiro, o Tribunal Superior Eleitoral tem como função central a de salvaguardar os aspectos de funcionamento do maior momento democrático no sistema brasileira – o voto. Em ações conjuntas com os Tribunais Regionais Eleitorais a seguridade das eleições é afirmada e o processo de permissão das candidaturas acompanhados de perto. Se houverem quaisquer tipos de problemas relacionados a permissão de candidatura, prestação de contas das campanhas eleitorais ou fraudes no momento da eleição cabe a esta corte solucionar o problema. Sendo composta por 7 ministros as decisões deste tribunal são essenciais para o funcionamento de todo o sistema eleitoral.

Com jurisdição em todo o território nacional, as decisões proferidas por esta corte só podem ser reexaminadas pelo Supremo Tribunal Federal e sob a hipótese de tratamento de matéria constitucional, caso contrário são tidas como resolvidas em definitivo. A seriedade do tribunal está completamente ligada ao seu caráter apolítico, que garante o respeito e a seriedade das suas decisões sendo que qualquer ameaça a essa característica é tida como altamente prejudicial a toda confiança no sistema eleitoral brasileiro.

Além dos Ministros que julgam os casos, são importantes na dinâmica do tribunal os advogados, promotores e consultores que atuam perante a corte a fim de comprovar um ponto ou outro e até mesmo emitirem pareceres para o auxílio na decisão dos Ministros. O Min. Presidente delinea o andamento das sessões no tribunal e o Relator apresenta aos demais ministros a minuta do estudo feito sobre o caso a ser julgado. O TSE só julga matérias pertinentes ao direito eleitoral.





## Normativas para Propaganda Eleitoral na Internet

por Rafael Amorim e Vitoria Sernegio

### 1. Introdução

Em 5 de dezembro de 2017, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que os vídeos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), e do Deputado Federal Jair Bolsonaro, filiado ao PSC, difundidos em suas páginas pessoais na internet não configuravam propaganda eleitoral antecipada<sup>1</sup>. A decisão teve como um de seus fundamentos o art. 2º da Resolução 23.457, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a propaganda eleitoral<sup>2</sup>.

A decisão, entretanto, suscitou um tema que vem tomando grandes proporções na atualidade: os limites da propaganda eleitoral nos meios digitais. É evidente que a Internet está ganhando cada vez mais espaço no Brasil e nas relações pessoais da sociedade em geral. O grande número de redes sociais, ao mesmo tempo em que facilita o contato entre pessoas, serve como uma plataforma de divulgação de ideias e notícias, criando uma verdadeira rede de compartilhamento de informações de forma quase que instantânea.

Essa gama de possibilidades chama a atenção de partidos políticos e candidatos interessados em meios de comunicação que facilitem a difusão de sua mensagem, uma plataforma para impulsionar seus objetivos propagandísticos. Nesse contexto, o termo propaganda será utilizado como o conjunto de “procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem ideias, informações e crenças com vistas a obter-se a adesão dos destinatários”<sup>3</sup>.

A ideia da propaganda política é difundir ideais e trazer a atenção de eleitores à plataforma política defendida pelo candidato, um instrumento de garantia do próprio exercício

---

<sup>1</sup> ESTADÃO. Vídeos de Lula e Bolsonaro não configuram propaganda eleitoral antecipada, decide TSE. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,video-de-lula-e-bolsonaro-nao-configuram-propaganda-eleitoral-antecipada-decide-tse,70002109370>>. Acesso em 10 de março de 2018.

<sup>2</sup> “Art. 2º. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via Internet.” BRASIL, **Resolução nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015**, disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234572015.html>>.

<sup>3</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2016



democrático, como citam autores desse ramo do Direito<sup>4</sup>. A questão, portanto, é definir qual o limite de veiculação da propaganda política, tanto por partidos políticos e candidatos quanto por particulares, na Internet para coibir práticas antijurídicas ao mesmo tempo que se busca a preservação do princípio da liberdade de expressão.

Sobre o tema, podemos inclusive lembrar o episódio recente da corrida presidencial norte-americana de 2016, que culminou na vitória do atual presidente Donald Trump. O episódio foi marcado por escândalos envolvendo a divulgação de notícias falsas por simpatizantes dos candidatos e reanimou o debate acerca do limite de veiculação de informações políticas na Internet. Um estudo realizado pela universidade de Dartmouth determinou que 27,4% dos americanos acima de 18 anos tiveram acesso a pelo menos uma notícia falsa durante o período eleitoral; foi também determinado que o Facebook foi um grande vetor na divulgação dessas informações<sup>5</sup>, apenas reforçando o papel das mídias sociais nas campanhas eleitorais.

Desse modo, o presente artigo irá analisar qual o limite de veiculação das campanhas políticas, seja por partidos políticos e seus candidatos ou por pessoas comuns, no ambiente digital a partir da regulação existente sobre o tema em leis, resoluções e demais normas relacionadas, de forma a conciliar princípios do direito eleitoral com princípios gerais do direito, tal qual a liberdade de expressão. Ademais, será também abordado o tema do abuso de poder econômico nas campanhas, cujo objeto tem grande reflexo no atual debate.

De forma sintética, o artigo irá se amparar metodologicamente numa revisão bibliográfica de autores proeminentes no campo do Direito Eleitoral e na análise qualitativa de normas e regras que ordenam a corrida eleitoral. Primeiramente, será apontado quais os princípios gerais do Direito Eleitoral e de sua importância para a construção de um bom ambiente eleitoral; em um segundo momento serão brevemente exploradas normativas básicas acerca da propaganda política, tal como ditada pela legislação e pela doutrina brasileira. Em seguida será analisado a influência do poder econômico dos candidatos nas corridas eleitorais

---

<sup>4</sup> Para Cândido, “a sociedade livre, de regime democrático, pressupõe eleições pelo voto livre, direto ou indireto, facultativo ou obrigatório, como a única forma legítima de preencher os cargos eletivos. Logo, os Partidos Políticos e os candidatos a esses cargos, por sua vez, têm na propaganda política o meio mais eficiente de veicular seus programas e ideias, suas metas e propostas, suas plataformas e compromissos. Assim, não há a menor possibilidade de se coibir a propaganda política, muito menos em anos eleitorais, como meio de se evitar a gama variada de dificuldades que o tema enseja e que são, muitas vezes, de difícil solução”. CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**, 13ª ed., revista, atualizada e ampliada, Bauri, SP: Edipro, 2008.

<sup>5</sup> GUESS, Andrew; NYHAN, Brendam; REIFLER, Jason. **Selective Exposure to Misinformation: evidence from the consumption of fake news during the 2016 U.S. presidential election**. Disponível em: <<http://www.dartmouth.edu/~nyhan/fake-news-2016.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2018.



e em que medida a legislação brasileira tenta regular o ambiente para criar uma campanha política mais equilibrada e isonômica entre os candidatos.

Por fim, a pergunta que se pretende responder com o presente artigo será: é possível a regulação do ambiente virtual de forma a harmonizar os interesses partidários e combater abusos na campanha sem interferir em preceitos basilares do Direito, tal qual a liberdade de expressão?

## 2. Fundamentos do Direito Eleitoral

A regulação do processo eleitoral é um assunto estudado em praticamente todas as democracias do mundo de forma singular. Cada país elabora um conjunto específico de regras que irão regular o modo como os representantes são escolhidos e as questões em torno dessa escolha, tais como duração do mandato, competências, etc. É necessário, de tal sorte, observar que cada país apresenta peculiaridades que irão refletir na sua legislação. Nos Estados Unidos, por exemplo, o voto para presidente não é direto como no Brasil; no Japão, não há necessidade de título de eleitor; na Índia, se utilizam elefantes para transportar urnas eletrônicas. É evidente a necessidade de cada Estado ter regras e princípios específicos para melhor atender as suas necessidades.

No Brasil, o Direito Eleitoral pode ser definido como “ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos regularizadores dos direitos políticos”<sup>6</sup>. Essa definição é importante para entender o objeto principal desse instituto: o exercício do sufrágio com o objetivo de garantir a soberania popular. Apesar de importante, a participação popular no processo decisório nem sempre foi observada.

A história eleitoral brasileira mostra que por muito tempo o voto foi utilizado muito mais como um instrumento de controle social do que um direito em si. Pode-se afirmar que até a redemocratização com a Constituição Federal de 1988, o Brasil nunca teve um período estável para a elaboração e experimentação de uma legislação eleitoral eficiente<sup>7</sup>. Ademais, o histórico brasileiro é marcado por “vícios crônicos da fraude, da corrupção e da violência”<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2016

<sup>7</sup> SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <www.bvce.org>.

<sup>8</sup> RIBEIRO, Fávila. **O Direito Eleitoral e a Soberania Popular**. Themis, Fortaleza, v. 4, n.1, p. 297-321, 2000.



Justamente por regular um direito tão essencial ao exercício político dos cidadãos, o Direito Eleitoral, como um todo, deve observar fundamentos e princípios que buscam garantir da melhor forma o ideal democrático. Dentre esses fundamentos, destacam-se a busca pela soberania popular, da representação política, da liberdade, da igualdade e do pluralismo político. Estes são requisitos essenciais a qualquer regime que se denomine democrático e a falta de qualquer um deles prejudica não apenas esse ramo autônomo do Direito, mas toda a organização do Estado<sup>9</sup>.

Não obstante os fundamentos, que devem ser enxergados como objetivos da matéria normativa, há, no campo estudado, a presença de cinco princípios gerais que, dentre outros, servem como diretrizes tanto para elaboração de novas normas como para a aplicação do Direito Eleitoral. O primeiro deles, previsto na Constituição de 88, é o *princípio republicano*<sup>10</sup>, que trata da forma de organização do Estado e suas consequências, como o pluralismo político.

Em seguida, há o *princípio da igualdade política entre os cidadãos*, que apresenta em sua essência dois conteúdos básicos: a igualdade do valor de voto, garantindo maior extensão ao sufrágio e a maior equidade dos votos, e a igualdade de participação dos cidadãos, garantindo a todos as mesmas oportunidades de participação nos processos de deliberação coletiva. Observamos que, principalmente nos últimos anos, com a popularização dos meios de comunicação, o cidadão médio tem cada vez mais espaço para defender seus ideias políticos, garantindo maior equidade de participação<sup>11</sup>.

O terceiro princípio, *da igualdade de oportunidades entre candidatos e partidos*, muitas vezes referenciado como *princípio da paridade de armas*, por sua vez, prevê que os candidatos e partidos políticos irão disputar o processo eleitoral com igualdade de chances, assegurando que todas as ideias políticas presentes na sociedade possam participar da disputa por cargos. Legislações recentes como a proibição de financiamento de campanha por empresas, concessão de recursos de cofres públicos aos partidos e concessão de horário de TV e Rádio gratuitos para os partidos foram criadas com esse objetivo em mente<sup>12</sup>.

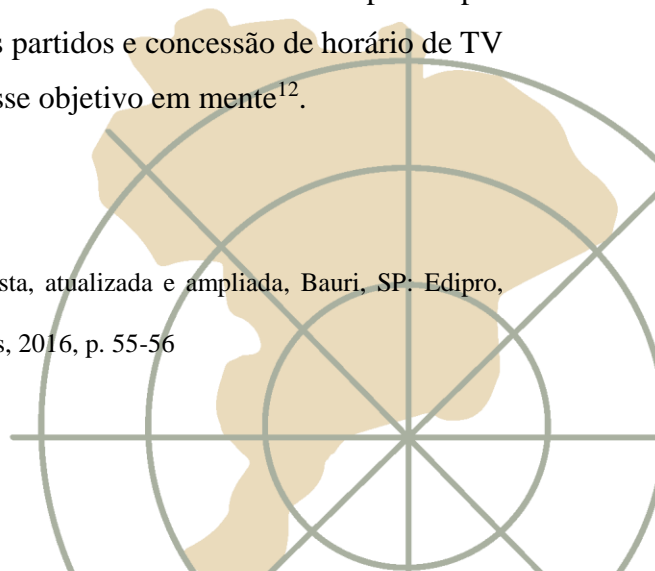
---

<sup>9</sup> CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**, 13ª ed., revista, atualizada e ampliada, Bauri, SP: Edipro, 2008.

<sup>10</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2016, p. 55-56

<sup>11</sup> Idem, p. 73.

<sup>12</sup> Idem, p. 71-73.





O *princípio da legitimidade do processo eleitoral*<sup>13</sup> pode ser definido como uma garantia de que todo o processo eleitoral, definido como conjunto de procedimentos e normas destinados a regulamentar de forma procedimental o exercício do sufrágio, será dotado de lisura e credibilidade. Nesse sentido, é esperado que todos os procedimentos de segurança necessários para a realização das eleições sejam adotados.

Há, ainda, o *princípio da liberdade de expressão político-eleitoral*. Pode-se afirmar que, para o presente artigo, este seja o princípio mais importante a ser mencionado e discutido, pois envolve garantias conquistadas em um processo histórico muito maior que somente o contexto nacional. Engloba pontos essenciais no tocante à instituição dos Direitos Humanos no sistema internacional e por isso está sujeito, inclusive, à regulamentação internacional, abordando tópicos como a busca pela verdade, a concretização da democracia e, também, a garantia da dignidade humana<sup>14</sup>

No campo do Direito Eleitoral, a liberdade de expressão é o princípio chave que junta todos os demais. É responsável pela garantia do ideal republicano de forma que garante o pluralismo de ideias; é responsável por garantir aos cidadãos, partidos e aos meios de comunicação em sentido amplo a capacidade de atuarem em pé de igualdade nos debates e processo decisório; sua falta descaracteriza a idoneidade do processo eleitoral, tirando sua legitimidade. Em suma, pode-se afirmar que este é o princípio chave não somente para o tema debatido, mas para o próprio exercício da cidadania e concretização da democracia<sup>15</sup>.

A não observância da liberdade de expressão em períodos eleitoral e pré-eleitorais é um grande indicador de que vozes estão sendo silenciadas e, ainda mais, de que há censura e restrição de pensamentos. Sendo uma construção recente, nossa jovem democracia necessita garantir parâmetros mínimos necessários para a atuação política e, nesse sentido, entra o debate acerca de propaganda política na Internet.

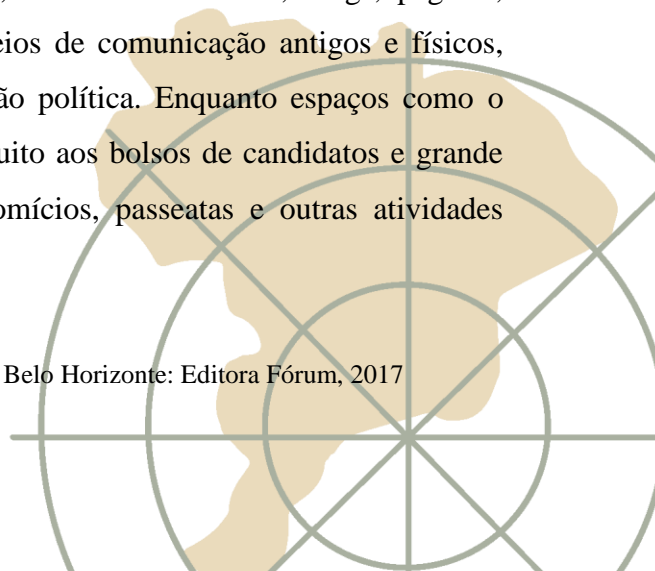
A criação e popularização de novos espaços, como redes sociais, blogs, páginas, jornais e revistas eletrônicas, em contraponto aos meios de comunicação antigos e físicos, criam toda uma nova temática acerca da representação política. Enquanto espaços como o rádio, a TV e a mídia impressa geralmente custam muito aos bolsos de candidatos e grande parte da campanha ocorria com a realização dos comícios, passeatas e outras atividades

---

<sup>13</sup> Idem, p. 70.

<sup>14</sup> OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017

<sup>15</sup> OSÓRIO, Aline. *Op cit.*







semelhantes, a Internet oferece um espaço mais acessível, em termos financeiros, e com uma possibilidade muito maior de divulgação.

A problemática surge, entretanto, no momento em que começamos a ver o surgimento de cidadãos e páginas, sem nenhuma vinculação política aparente, escreverem postagens em mídias sociais com a intenção de pedir votos para dado candidato, defender partidos e outros temas que, de tal sorte, induzem à uma atividade eleitoral prévia ao estabelecido no Código Eleitoral<sup>16</sup>. Esse tema será abordado no capítulo seguinte de forma a apresentar a legislação aplicável ao tema e futuras perspectivas sobre a regulação das campanhas no meio digital.

### 3. Propaganda Eleitoral na Internet

O fim das doações de pessoas jurídicas, empresas principalmente, para partidos políticos e candidatos<sup>17</sup> gerou uma grande preocupação no meio partidário, principalmente relacionada aos grandes valores despendidos na campanha eleitoral. Não é novidade que, no Brasil, há uma disparidade aparente entre as forças de partidos políticos e, decorrente, uma restrição velada ao ingresso de novos candidatos, partidos e ideias. Com a proibição mencionada, os grandes cacifes políticos, que já detém influência, poder e recursos, terão mais facilidade em garantir sua posição do que novos entrantes, que geralmente contam com baixo financiamento e apelo popular<sup>18</sup>.

Assim, desde 2015, se impulsionou o papel das mídias sociais, tornando as campanhas online, instrumento por sua vez muito mais barato e com potencial de difusão ilimitado, muito mais decisivas e efetivas. Ocorre que, até final de 2017, a Lei Eleitoral<sup>19</sup> vedava a propaganda eleitoral paga na Internet. Não havia, em si, a proibição de postagens de cunho político e de propaganda, mas a impossibilidade de conteúdo pago limitava a divulgação destas.

---

<sup>16</sup> “A propaganda eleitoral só é permitida a partir do dia 16 de agosto do ano da eleição até o dia do pleito, durante, pois, o período eleitoral (LE, art. 36 *caput*). Nessa oportunidade, o candidato já terá sido escolhido na convenção e seu pedido de registro já deverá ter sido escolhido à Justiça Eleitoral, pois o prazo para a prática desse ato encerra-se às 19 horas do dia seguinte. Se feita fora desse prazo, qualifica-se como extemporânea ou antecipada” GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2016, p. 488.

<sup>17</sup> ADI 4650 - STF; Lei nº 13.165/2015 (Mini Reforma Eleitoral)

<sup>18</sup> BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo**. Revista Direito & Praxis, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>>.

<sup>19</sup> Artigo 57-C da Lei nº 9.504/1997



Esse contexto mudou em 6 de outubro de 2017, quando o Presidente Michel Temer sancionou a Lei nº 13.488, que alterou diversos dispositivos da legislação eleitoral<sup>20</sup>. Dentre as mudanças aprovadas, a propaganda eleitoral paga passa a ser permitida na Internet, limitando-a ao impulsionamento de conteúdo. Isso significa que postagens patrocinadas no Facebook, ampliando o acesso e garantindo ferramentas de controle de acesso, como caráter censitário, regional e étnicos, por exemplo, passam a ser permitidas.

Ademais, é previsto que a contratação de ferramentas de busca para ter prioridade nos resultados é também considerada como forma de impulsionamento<sup>21</sup>, como é o caso do Google AdWords. Não obstante, novos crimes eleitorais também passaram a estampar a legislação vigente<sup>22</sup> e um questionamento se mostra substancial: como regular as campanhas eleitorais online de forma a respeitar os princípios de liberdade de expressão, sem ferir os dispositivos limitadores previstos na legislação eleitoral?

A Lei nº 13.488/2017 tentou estabelecer alguns critérios gerais para se dirigir à questão, como a restrição às campanhas oficiais para a possibilidade de impulsionamento de conteúdo eleitoral, que todas essas contratações devam ficar claras aos eleitores e leitores dos conteúdos, que a contratação deve ser feita pela campanha ou seus assessores e que somente poderão ser contratados serviços com sede e foro, ou filial, no Brasil<sup>23</sup>.

Há, outrossim, três dispositivos previstos na nova legislação que visam promover equilíbrio e padrões mínimos para as campanhas. O primeiro deles é a proibição de cadastros falsos, visando combater a difusão de conteúdos propagandistas por perfis falsos. Outra proibição é a vedação do uso de outras ferramentas com a intenção de distorcer a repercussão de conteúdo. Por fim, é vedado o impulsionamento de qualquer conteúdo relacionado a campanhas denegritórias ou ofensivas<sup>24</sup>.

De resto, “a lei estabelece que o TSE regulamentará a propaganda na internet, de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes, além de formular e divulgar

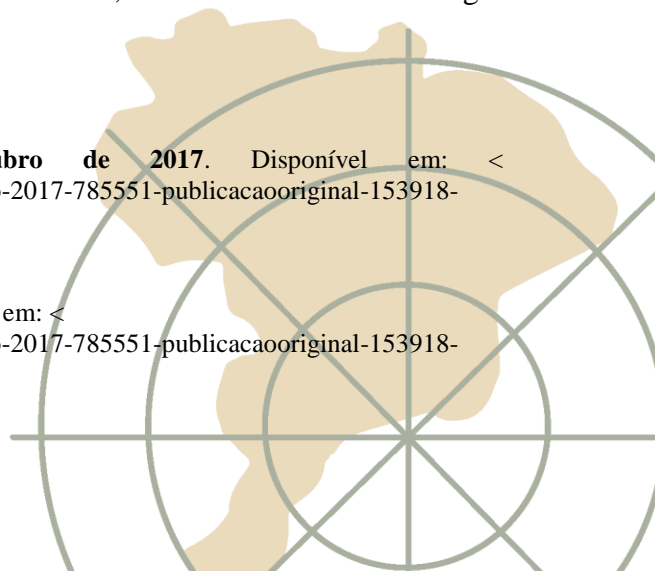
<sup>20</sup> BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de Outubro de 2017**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13488-6-outubro-2017-785551-publicacaooriginal-153918-pl.html>>.

<sup>21</sup> Art. 26, § 2º, Lei Eleitoral

<sup>22</sup> Art. 39, § 5º, Lei Eleitoral

<sup>23</sup> BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de Outubro de 2017**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13488-6-outubro-2017-785551-publicacaooriginal-153918-pl.html>>.

<sup>24</sup> Ibid.





regras de boas práticas nesse ambiente”<sup>25</sup>. Dessa forma, o papel do Tribunal Superior Eleitoral é de regulamentar as lacunas existentes e melhor conceituar os termos expostos legislação sancionada. Um exemplo é o conceito de distorções nas campanhas eleitorais e o que deve ser considerado criação de distorção ou mero marketing político.

Há, também, a crescente questão das *fakes news* e dos seus impactos nas eleições. Estima-se que, no Brasil, atualmente, há cerca de 145 milhões de eleitores. A grande maioria deles, o cidadão médio, muitas vezes não vão atrás das fontes das notícias e acabam por considerar o que eles veem sendo compartilhados no meio digital como verídico. Nesse contexto, poderia algum ator político simplesmente impulsionar, até mesmo de forma velada, notícia que prejudique sua oposição. O tema, da forma que se encontra, carece de maiores especificações e regulações, de tal sorte que poderemos ver maior atuação do TSE nesse sentido<sup>26</sup>.

Uma última questão a ser apresentada é, por fim, da atuação de não-filiados e do cidadão no processo eleitoral. Muitas vezes, personalidades conhecidas acabam por criar ou difundir postagens de cunho propagandista que chegam a atingir centenas de milhares de pessoas, situação capaz de afetar substancialmente o resultado final. O problema não é sobre a legalidade dessas postagens: o princípio da liberdade de expressão garante esse direito a qualquer cidadão brasileiro. É, de tal forma, lícita.

O problema se revela, entretanto, quando há uma perceptível atividade partidária influenciando essas postagens. Um exemplo é o de blogs e páginas partidários que se utilizam das redes sociais como plataforma de divulgação de conteúdos partidários que seriam, a princípio, proibidas para o ente político em si. Imagine uma situação onde há a veiculação de propaganda negativa contra dado partido por uma página abertamente apoiadora do partido contrário, e que esta página é financeiramente apoiada pelo partido beneficiado. Nesse contexto, questiona-se: quais os limites das postagens de forma a respeitar o princípio da liberdade da expressão e ao mesmo tempo garantir o princípio da paridade de armas?

Há, por fim, bastante espaço de atuação para o TSE sobre as lacunas existentes na legislação e é mister que a corte aborde esses temas de forma a regulamentar as futuras eleições no país.

---

<sup>25</sup> FALSETTI, Mauro A. **Novas Regras para a Propaganda Eleitoral na Internet**. JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/novas-regras-para-a-propaganda-eleitoral-na-internet-21102017>>. Acesso em: 15 de março de 2018.

<sup>26</sup> <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/fake-news-e-regras-para-a-propaganda-eleitoral-na-internet-sao-temas-de-reuniao-no-tse>



#### 4. Abuso de Poder Econômico nas Campanhas Eleitorais

Para tratar do relacionamento que as influências de natureza econômica e da influência via mídias sociais podem ter no resultado das eleições é preciso apresentar alguns pressupostos para correta adequação dessa discussão. O momento da eleição que se faz através do voto no modelo de democracia que o Brasil decidiu adotar, tem tido a máxima expressão de autonomia e participação na política através deste instrumento. Um dos pilares da democracia brasileira é a possibilidade de votar, mas esse pilar foi erguido mediante diversas adversidades que tentavam deturpar o princípio da livre escolha dos representantes.

Infelizmente, uma marca histórica que foi feita no Brasil deixou cicatrizes que ainda hoje incomodam o processo democrático foi justamente no ponto da liberdade do voto. Como instrumento de participação democrática, o voto foi corrompido por disputas econômicas e por forças de influências políticas ainda no período colonial e se postergou ao longo de vários anos da história brasileira chegando ao seu ápice de violação no período marcado pelo coronelismo e pelo voto de cabresto. Não somente nesse momento histórico, mas ao longo das eleições sempre foi possível observar a influência que o poder político e econômico exercia no resultado das eleições.

O poder trata exatamente dessa capacidade de influenciar os outros indivíduos a tomar decisões orientadas segundo a escolha do influenciador, sendo assim há variadas formas de poder e alguns deles são utilizados no campo eleitoral: especialmente o político e o econômico. A posse dos instrumentos e os meios para alcançar determinada finalidade fazem do poder econômico uma variável capaz de alterar a consciência do eleitor.

O vetor norteador das eleições funda-se nos princípios democráticos da liberdade, da igualdade e da renovação de poder em que, partindo-se do mesmo ponto de partida, o eleitor escolhe livremente quem será o vencedor. No entanto, a influência econômica e de pressão popular altera o ponto de partida dos candidatos. A modalidade de proteção que se faz em relação ao voto é tutelada no ordenamento jurídico como bem jurídico de liberdade de voto, algo controverso uma vez que não é clarificado esse ensino na legislação interna sendo dependentes de interpretações doutrinárias. O ensinamento sobre o tratamento do sufrágio e da sua proteção externa é bem descrita por Leonel Tozzi:

“O sufrágio, como meio de expressão da soberania popular e o conseqüente direito político de votar, precisa ser fortemente protegido



contra influências externas que possam violar a consciência do eleitor”<sup>27</sup>.

O grande problema da alteração de consciência do eleitor é que o reflexo imediato vem nas urnas e, conseqüentemente, nos representantes políticos que são escolhidos quando a escolha é feita de maneira equivocada, há uma perda de representatividade entre o cidadão comum e a classe política. Em um contexto de pós-verdade e *fake news* como o cenário atual revela, há a real possibilidade de engano do eleitor – falha oriunda dos abusos econômicos e especialmente do uso de mídias sociais para apresentação de uma imagem irreal de candidatos, esse é um dos indicadores da pós-verdade em que o uso de fatos objetivamente não carrega nenhum significado, porém ao carregar-se de crenças é possível moldar a opinião pública. Também é admissível retirar essa característica de vulnerabilidade total do eleitor, que será debatida mais adiante.

O que se tem dito até aqui sobre o uso de recursos não pode ser tratado como maléfico em si mesmo, a possibilidade de campanhas eleitorais com recursos de grupos econômicos é permitido incluindo até a propaganda nos mais populares meio de comunicação – não é por acaso que existe a previsão de horário específico para a propaganda partidária obrigatória. Mesmo assim, essa divulgação que está garantida por meio de legislação específica pode não atingir sua finalidade e permitir um quadro de abuso de direitos. Para entender melhor o que seja esse tipo de abuso Antonio Carlos Mendes discorre:

“(…) fala-se em ‘abuso de direito’ quando alguém exercita um direito, mas em aberta contradição, seja com o fim (econômico) a que esse direito se encontra adstrito, seja com o condicionamento ético-jurídico (boa-fé, bons costumes etc.) Da mesma forma, a doutrina utiliza-se da expressão ‘abuso de poder’ para significar uso abusivo de poder, ilegalidade, abuso do direito ao uso do poder; uso do poder além da medida legal; exorbitância; o que está fora da competência da autoridade pública, ou porque ela não a tem no caso concreto ou porque excedeu a que tinha; excesso de poder; desvio de finalidade; usurpação do poder; abuso de autoridade; exercício arbitrário do poder; uso ilícito do poder”<sup>28</sup> (Leib Soibelman), (Dic. Geral Dir., ed. Brasil, 1º,7)

<sup>27</sup> TOZZI, Leonel. Revista Paraná Eleitoral. n. 36,. Abr./jun. Curitiba: TRE/PR, 2000.

<sup>28</sup> Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral. N. 3. p. 25.



A própria noção de Constituição no constitucionalismo moderno coloca esse documento formal e material como a balizadora das interpretações jurídicas mais importantes no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, não discorre propriamente sobre a matéria de abuso do poder econômico no tocante as matérias eleitorais, por isso a legislação infraconstitucional teve de interpretar a vontade do legislador e produzir normas mais específicas e adequadas. Nesse contexto, o Brasil foi capaz de constituir uma das mais avançadas legislações eleitorais e com um sistema operacional tido como referência mundial.

Em 30 de setembro de 1997 foi promulgada a Lei nº 9.504, - Lei das Eleições – que elucida a maioria das dúvidas sobre temas eleitorais e o abuso de poder é tratado nela:

Art. 22 § 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado;

Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso de poder econômico<sup>29</sup>.

Por mais que haja a descrição desse crime eleitoral, há muitas incertezas em relação a ela. A lei conseguiu promover alguns avanços na regulamentação do uso de recursos para a promoção eleitoral: a exclusividade de uma conta bancária para recebimento de recursos, um modelo de prestação de contas aos tribunais eleitorais e as novas regras para o acesso ao Fundo Partidário tem auxiliado na adequação à nova realidade de uso dos recursos econômicos no campo eleitoral. Mas também permitiu retrocessos como a permanência da característica de doação para campanhas e o abrandamento punitivo para os casos em que sejam constatados a prática criminal. Uma primeira diz respeito ao amplo espectro que pode ser entendido como abuso de poder econômico, desde doações diretas para o financiamento de campanhas ou a simples promessa de benefícios mediante voto em algum candidato podem ser interpretados e alocados neste crime que não possui núcleo específico. Um outro problema é a temporalidade da ação abusiva, que deve ser feita ao longo da campanha eleitoral ou

---

<sup>29</sup> BRASIL, Lei n. 9.504 30 de setembro de 1997. Art 22 §3º e Art. 25.



próxima ao seu início, tendo em vista que o uso de patrimônio é disponível e legal para ser usado segundo a consciência do proprietário – na maioria dos casos o abuso está ligado a temporalidade da ação de influência econômica.

Diante do exposto, a fiscalização prática que envolve a manipulação de consciência do eleitor é um processo quase impossível de ser atestado, muito em razão da característica secreta do voto na urna, a justiça trabalha mais com a potencialidade e a probabilidade de proteção ao bem tutelado – direito à liberdade. Por isso o tema se revela ainda mais complexo e há alguns mecanismos para tentar impedir a ocorrência do crime, uma vez que produza efeitos é quase impossível a sua reversibilidade.

Ainda na Lei das Eleições, há uma série de obrigatoriedades para tentar garantir mais transparência ao processo eleitoral, a prestação de contas quase que imediata ao fim da campanha, a obrigatoriedade de abertura de conta bancária exclusiva para a o financiamento eleitoral, o estabelecimento de limites para livres gastos que auxiliem nas campanhas eleitorais.

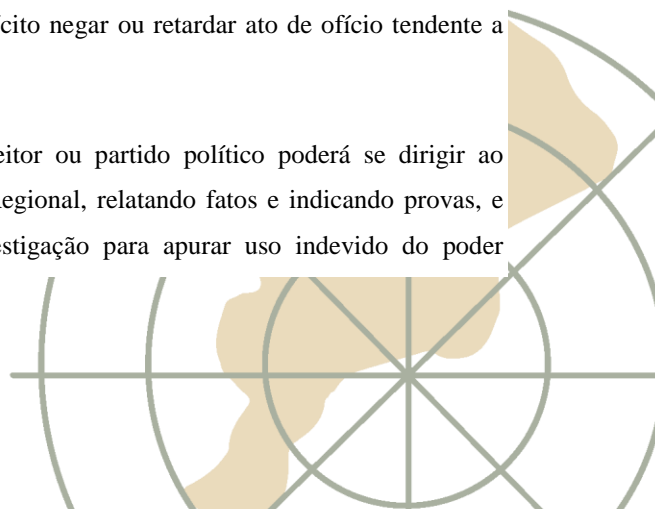
Na legislação eleitoral, propriamente o Código Eleitoral, se expressa a preocupação direta dos efeitos que possa ter o abuso de poder econômico e também a liberdade do eleitor e sua responsabilidade. Observa-se:

Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o Art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

§ 1º O eleitor é parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade, e a nenhum servidor público. Inclusive de autarquia, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista, será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim.

§ 2º Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder





econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político.<sup>30</sup>

É perceptível que a legislação revela a preocupação com a inviolabilidade da consciência do eleitor, mas também não o coloca na estática posição pacífica – até porque o processo de formação de opinião é construído de modo coletivo. Há também a responsabilidade de denúncia do cidadão que constitui o mais fácil método de fiscalização contra esse tipo de abuso e consegue congrega melhor a relação do cidadão com a legitimidade do processo.

Ainda assim, existem modalidades não reguladas que também são capazes de influenciar, mas a doutrina trata de explicar sobre essas situações – a exemplo Pedro Roberto Decomain disserta:

“(…) emprego de recursos produtivos (bens e serviços de empresas particulares, ou recursos próprios do candidato que seja mais abastado), fora da moldura para tanto traçada pelas regras de financiamento de campanha constante da Lei nº 9.504/97”<sup>31</sup>.

O uso dos chamados recursos produtivos pode se delinear entre várias áreas de possibilidade de campanha eleitoral e, neste trabalho, o mais relevante deles aborda o papel da Internet. Como mensurar e regular a propaganda dos “*publiposts*” que os influenciadores digitais podem fazer em benefício de um candidato e, também, por ser um campo inédito de influência nas eleições, trata-se de uma nova realidade a ser percebida pelo processo eleitoral.

Como característica do debate em torno da própria regulação que o Estado promove do modelo em que se forma da composição política que se dará posteriormente ao momento eleitoral há a tensão com a liberdade de expressão que se põe na contra balança, normativas a respeito da privacidade e do uso de dados particulares na internet tem criado demandas que o legislador não tem conseguido responder em uma velocidade correspondente fazendo deste campo nebuloso para a atuação judiciária em casos de abuso. As atualizações que a Lei das Eleições tem sofrido para adequar-se ao próprio Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14) está criando as bases para que os candidatos façam uso desse meio de comunicação sem infringir

---

<sup>30</sup> BRASIL, **Lei n. 4.737. 15 de Julho de 1965**. Art. 222 e Art 237 §1º e §2º.

<sup>31</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade & Inelegibilidade**. São Paulo: Dialética, 2004, p. 72.





princípios constitucionais que garantidores da livre expressão do pensamento e da não invasão da esfera pessoal do cidadão.

O TSE fixou através do Acórdão 12.577 acompanhado pelo Acórdão 21.664 do TRE/PR a não necessidade de ligação direta da causalidade para a caracterização de abuso de poder econômico, caracterizando assim mais uma etapa do modo de relacionamento que o direito tem para as questões econômicas. São escassas as possibilidades que o Direito admite como crimes sem a relação de causalidade ser confirmada pelo nexos causal. Lembrando sempre que essas concessões são feitas para garantir a liberdade e proteção do cidadão na máxima expressão de sua cidadania – o momento do voto.

Mais uma vez os tribunais terão a responsabilidade de fixar jurisprudência ou entendimentos para conseguir atender as novas demandas. Os impactos desse grupo de influenciadores digitais ainda são imprevisíveis, somente a atenção nos próximos capítulos das campanhas eleitorais brasileiras delimitarão as fronteiras desse tipo de influência.

## 5. Conclusão

Tendo em vista a exposição que foi construída a partir de uma análise dos princípios centrais no direito eleitoral e da evolução de tratamento que a matéria sobre a regulação de campanhas em meios virtuais tem tido, fica evidente o desafio que é posto ao sistema judiciário e eleitoral na resolutiva de equilibrar a situação. O debate central gira em torno do núcleo de tensão entre a autonomia de expressão que é garantida aos cidadãos, mas também a independência no processo de formação de opinião política, passo fundamental para a construção de opinião política.

Foi possível perceber uma guinada da legislação eleitoral de modo a abarcar as novas tecnologias e suas influências no mundo jurídico. Ao passo que a sociedade evolui, tanto pelo caráter tecnológico quanto pelo político, a legislação deve evoluir paralelamente de modo a manter sua relevância. No campo do Direito Eleitoral, a influência do meio digital, tão impulsionado pelas mídias sociais, se mostrou um *turning point* do qual não se pode mais voltar.

A realidade agora é de uma virtualização cada vez maior do ambiente político-eleitoral e há, portanto, a necessidade dos legisladores e aplicadores do Direito de entenderem melhor



essa relação, de forma a construir uma regulação harmoniosa e condizente com a realidade social. Do modo que se apresenta, os benefícios dessa nova democracia tecnológica são muitos, sendo possivelmente o maior deles a maior oportunidade de participação pela sociedade, democratizando o acesso à informação.

Por outro lado, esse maior acesso leva ao surgimento de situações mais complexas, como a grande quantidade de notícias falsas, a disseminação da desinformação<sup>32</sup>, dentre outros. Entretanto, é da opinião dos autores de que os problemas que surgem com a virtualização do ambiente político não apagam os benefícios que surgem deles e que a manutenção da liberdade de expressão é uma máxima a ser buscada nessas novas relações. Nesse sentido, a pergunta base do artigo, da possibilidade da regulação do ambiente virtual de forma a harmonizar os interesses partidários e combater abusos na campanha sem interferir em preceitos basilares do Direito, tal qual a liberdade de expressão, é respondida de forma positiva.

Ainda que de forma embrionária, as bases de fundamentos foram fixadas legislativamente como foi descrito ao longo do texto, no entanto, a aplicação e concretização se dará por meio da ação dos tribunais ao filtrarem os limites legais e de ação, levando em sua fundamentação tanto questões normativas quanto principiológicas. Os próximos passos serão dados na interpretação do verdadeiro sentido de estabelecer parâmetros para o uso das redes sociais nas campanhas, que no período eleitoral serão postos à prova.

## 6. Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. **Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo.** Revista Direito & Praxis, v. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094>>.

BRASIL, Lei n. 9.504. 30 de setembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)

---

<sup>32</sup> Utilizada no sentido de veiculação deliberada e intencional de informações inverídicas.



BRASIL, **Lei n. 4.737. 15 de Julho de 1965. Código Eleitoral.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>

BRASIL, **Resolução nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015,** disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234572015.html>.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**, 13ª ed., revista, atualizada e ampliada, Bauri, SP: Edipro, 2008.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Elegibilidade e Inelegibilidades.** São Paulo: Dialética, 2004.

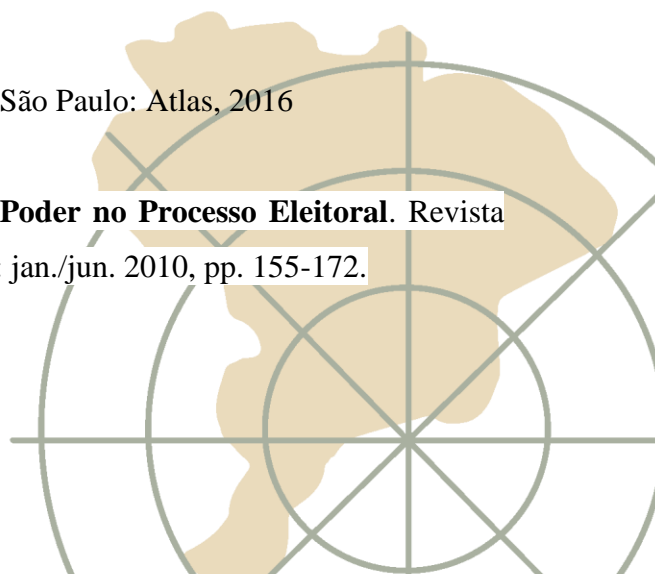
ESTADÃO. **Vídeos de Lula e Bolsonaro não configuram propaganda eleitoral antecipada, decide TSE.** Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,videos-de-lula-e-bolsonaro-nao-configuram-propaganda-eleitoral-antecipada-decide-tse,70002109370>>. Acesso em 10 de março de 2018.

FALSETTI, Mauro A. **Novas Regras para a Propaganda Eleitoral na Internet.** JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/novas-regras-para-a-propaganda-eleitoral-na-internet-21102017>>. Acesso em: 15 de março de 2018.

GUESS, Andrew; NYHAN, Brendam; REIFLER, Jason. **Selective Exposure to Misinformation: evidence from the consumption of fake news during the 2016 U.S. presidential election.** Disponível em: <http://www.dartmouth.edu/~nyhan/fake-news-2016.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2016

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Abuso de Poder no Processo Eleitoral.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 100, Belo Horizonte: jan./jun. 2010, pp. 155-172.





OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017

REBOUÇAS, João Batista Rodrigues. **Abuso de Poder Econômico no Processo Eleitoral e seu Instrumento Sancionador**. Revista Eleitoral TRE/RN, Vol. 26. Natal: 2012, pp. 29-40.

RIBEIRO, Fávila. **O Direito Eleitoral e a Soberania Popular**. Themis, Fortaleza, v. 4, n.1, p. 297-321, 2000.

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[www.bvce.org](http://www.bvce.org)>.

SÃO PAULO, Tribunal Regional Eleitoral. SÃO PAULO, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de. **Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral**, n. 3. São Paulo: 2004.

TOZZI, Leonel. **Abuso no Processo Eleitoral**. Revista Paraná Eleitoral. n. 36,. Abr./jun. Curitiba: TRE/PR, 2000.

