

As Regras do Jogo da Comunicação Político-Eleitoral: Regulação da Propaganda Eleitoral na Lei nº 9.504/1997 em Contexto de Plataformização

Armando Henrique Silva Semeão¹

Rodolpho Raphael de Oliveira Santos²

Resumo

Este artigo analisa a regulação da propaganda eleitoral no Brasil à luz da Lei nº 9.504/1997, examinando seus efeitos no ecossistema comunicacional marcado pela plataformização da política. Com abordagem qualitativa e análise documental de dispositivos legais e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, especialmente no período 2018–2022, o estudo identifica um deslocamento do modelo clássico de controle *ex ante* para um regime de governança reativa, baseado em remoção de conteúdos, responsabilização de plataformas e combate à desinformação. Argumenta-se que a legislação, embora orientada à isonomia e à liberdade de expressão, passou a operar como sistema de modulação algorítmica do debate nas eleições. Conclui-se que a Justiça Eleitoral se tornou um ator de governança informacional do processo democrático.

Palavras-chave: Propaganda eleitoral. Comunicação política. Legislação eleitoral. Lei nº 9.504/1997.

67

Abstract

This article analyzes the regulation of electoral propaganda in Brazil in light of Law No. 9,504/1997, examining its effects on the communication ecosystem marked by the platformization of politics. Using a qualitative approach and documentary analysis of legal provisions and resolutions of the Superior Electoral Court, especially in the period 2018–2022, the study identifies a shift from the classic *ex-ante* control model to a reactive governance regime, based on content removal, platform accountability, and combating disinformation. It argues that the legislation, although oriented towards equality and freedom of expression, has come to operate as an algorithmic modulation

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Graduando em Ciências Políticas pela Universidade de Uberaba (Uniube). Pós-graduando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade Venda Nova do Imigrante (Faveni). E-mail: armandohssemeao@gmail.com.

² Mestre em Computação, Comunicação e Artes com linha de Pesquisa em Mídias em Ambientes Digitais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa. Pós-Graduado em Administração Pública pela Faculdade Alfa do Brasil; Mídias Digitais, Comunicação e Mercado pelo Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos (CESREI); Didática no Ensino Superior pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU); ABA – Análise do Comportamento Aplicada pela Faculdade Conexão, Belo Horizonte. Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); bacharel e licenciado em Filosofia; bacharel em Administração pela FAMAR; bacharel em Teologia e Licenciado em História pela Uninter Centro Universitário. Coordenador do Grupo de Pesquisa Estudos Legislativos, democracia, políticas públicas e cidadania da UFCG/ Escola do Legislativo da Paraíba (ELEGIS – PB). E-mail: rprofessorpb@gmail.com

system of debate in elections. It concludes that the Electoral Court has become an actor of informational governance in the democratic process.

Keywords: Electoral propaganda. Political communication. Electoral legislation. Law No. 9,504/1997.

Introdução

A propaganda eleitoral ocupa papel estruturante no funcionamento das democracias contemporâneas, na medida em que constitui um dos principais dispositivos de mediação entre candidatos, partidos políticos e o corpo eleitoral durante os períodos de disputa política institucionalizada. No caso brasileiro, esse processo é regulado, de forma central, pela Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, que estabelece um conjunto de normas voltadas à organização da comunicação eleitoral, à delimitação das práticas permitidas e vedadas e à preservação de princípios constitucionais fundamentais, como a igualdade de oportunidades entre os concorrentes, a liberdade de expressão e a proteção da vontade do eleitor.

A literatura especializada distingue, em termos analíticos, a comunicação política — entendida como o conjunto amplo e permanente de práticas comunicacionais relacionadas à política, às instituições e ao exercício do poder — da comunicação eleitoral — circunscrita às estratégias mobilizadas em períodos de campanha com a finalidade imediata de obtenção de votos. No entanto, no contexto contemporâneo, tal distinção revela-se progressivamente insuficiente, sobretudo em razão da intensificação da comunicação contínua proporcionada pelas plataformas digitais e da crescente sobreposição entre práticas políticas permanentes e estratégias eleitorais. Diante desse cenário, o presente estudo adota a noção de comunicação político-eleitoral como categoria analítica capaz de abarcar esse campo híbrido, no qual se articulam ações comunicacionais orientadas simultaneamente à disputa eleitoral e à construção continuada de imagens públicas, narrativas simbólicas e identidades políticas.

Desde o processo de redemocratização, especialmente a partir da década de 1990, a regulação da propaganda eleitoral no Brasil passou por sucessivas reconfigurações, em resposta a transformações institucionais, sociais e tecnológicas. A promulgação da Lei nº 9.504/1997 consolidou um marco normativo destinado a sistematizar as campanhas eleitorais e a disciplinar os meios de comunicação política. A

introdução da internet no processo eleitoral, ainda de forma incipiente nas eleições de 1998, inaugurou, entretanto, uma etapa de crescente complexificação do ecossistema comunicacional. Nas décadas subsequentes, a consolidação das tecnologias digitais, a expansão das plataformas de mídias sociais e a intensificação dos fluxos informacionais contínuos impuseram novos desafios à regulação jurídica da propaganda, exigindo interpretações normativas aptas a lidar com a velocidade da circulação de conteúdos, a fragmentação dos públicos e a multiplicação dos atores envolvidos na produção e difusão de mensagens políticas.

Nesse contexto, a Lei das Eleições opera como instrumento de moderação normativa, ao organizar modalidades tradicionais de propaganda, como o Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita (HPEG) no rádio e na televisão, e ao estabelecer limites para conter práticas que podem comprometer a isonomia da disputa e o equilíbrio do processo democrático. Paralelamente, a Justiça Eleitoral, sobretudo por meio das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), passou a desempenhar papel central na atualização interpretativa da legislação, buscando adaptar o arcabouço jurídico às dinâmicas emergentes da comunicação digital, às novas formas de engajamento político e aos riscos associados à desinformação e ao uso assimétrico de recursos comunicacionais.

O estudo adota abordagem qualitativa de análise documental. O corpus empírico é composto por: (i) a Lei nº 9.504/1997; (ii) as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.610/2019 e nº 23.671/2021; e (iii) um conjunto de decisões do TSE proferidas nas eleições de 2022 relacionadas à propaganda eleitoral na internet, remoção de conteúdos e responsabilização de plataformas digitais. A seleção das decisões baseou-se em três critérios: referência explícita à desinformação eleitoral, determinação de retirada de conteúdos em plataformas digitais e menção a risco sistêmico ao processo eleitoral.

O procedimento analítico consistiu na codificação temática dos documentos segundo as categorias: isonomia eleitoral, governança informacional e integridade do processo eleitoral. A partir delas, comparou-se o modelo normativo da Lei das Eleições com sua aplicação no ambiente digital, o que permitiu identificar deslocamentos no regime jurídico da propaganda.

A problemática que orienta esta investigação apoia-se em analisar de que maneira a Lei nº 9.504/1997 organiza a regulamentação da propaganda eleitoral no Brasil e quais efeitos esse arcabouço normativo produz sobre o equilíbrio, a transparência e a qualidade da comunicação político-eleitoral nas campanhas contemporâneas. Como objetivos, o estudo propõe-se a examinar a estrutura jurídica da propaganda eleitoral e as modalidades normativamente previstas, bem como a analisar os desafios impostos pelas transformações digitais à aplicação dessas normas, oferecendo uma leitura interpretativa dos principais pontos de tensão entre regulação jurídica, comunicação digital e integridade do processo democrático.

Este artigo parte da hipótese de que, no contexto da plataformização da comunicação política, a regulação da propaganda eleitoral no Brasil deixou de operar predominantemente como um sistema de controle de formatos e conteúdos e passou a configurar um modelo de governança informacional, no qual o Tribunal Superior Eleitoral atua como mediador das infraestruturas digitais responsáveis pela circulação de mensagens políticas.

70

Nesse sentido, ao articular o debate teórico sobre comunicação político-eleitoral com a análise do marco normativo brasileiro, o presente artigo busca contribuir para a compreensão crítica dos limites e das potencialidades da regulação da propaganda eleitoral em contextos democráticos marcados pela centralidade da comunicação digital. A partir da evidência dos tensionamentos entre liberdade de expressão, igualdade de condições na disputa eleitoral e integridade informacional, o estudo pretende oferecer subsídios analíticos tanto para o campo acadêmico quanto para o debate institucional sobre o aprimoramento das normas eleitorais. Estruturalmente, o trabalho organiza-se em três momentos principais: inicialmente, apresenta-se uma discussão conceitual sobre comunicação política, comunicação eleitoral e suas interseções no ambiente digital; em seguida, examina-se o arcabouço jurídico da propaganda eleitoral no Brasil, com ênfase na Lei nº 9.504/1997 e nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral; por fim, são analisados os desafios contemporâneos da regulação da propaganda eleitoral diante das transformações tecnológicas e comunicacionais, culminando nas considerações finais.

1. Estrutura jurídica da propaganda eleitoral no Brasil

A estrutura jurídica que regula a propaganda eleitoral no Brasil foi construída de forma gradual, acompanhando transformações tecnológicas, mudanças sociais e o amadurecimento das instituições democráticas. A Lei nº 9.504/1997 consolidou-se como o eixo central dessa normatização, definindo prazos, formatos permitidos e limites para a veiculação de conteúdos eleitorais.¹

A partir dela, o país passou a contar com um marco regulatório capaz de organizar a comunicação política durante as campanhas e minimizar desequilíbrios provocados por condições econômicas ou pelo uso abusivo dos meios de comunicação. Autores como Gomes (2022) ressaltam que essa legislação se tornou uma peça fundamental na proteção da igualdade de oportunidades entre os concorrentes, permitindo que o eleitor receba informações de forma mais transparente e com menor interferência do poder econômico.

A Constituição Federal de 1988, como lembra Bulos (2023), estabelece princípios que orientam todo o sistema eleitoral, entre eles a liberdade de expressão, a soberania popular e a isonomia entre os candidatos. A Lei nº 9.504/1997 se articula diretamente com os princípios, funcionando como instrumento que traduz valores constitucionais em normas concretas.

Ela aborda desde a organização do Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita (HPEG) até as restrições aplicáveis às propagandas em bens públicos, veículos particulares, veículos oficiais e espaços públicos. Porto (2018) observa que a importância da legislação está justamente em sua capacidade de harmonizar manifestações próprias das disputas eleitorais, com critérios que preservam a legitimidade do processo democrático.

A Lei também se apoia em resoluções complementares editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, como a Resolução TSE nº 23.610/2019, a qual detalha procedimentos operacionais e atualiza a interpretação da legislação diante de novas tecnologias. Essa atuação normativa do TSE é mencionada por Caggiano e Lembo (2019), que destacam o

¹ A Justiça Eleitoral brasileira foi criada em 1932, pelo Decreto nº 21.076, no contexto das reformas institucionais do período pós-revolução de 1930. Mesmo durante o regime autoritário instaurado em 1964, a Justiça Eleitoral foi mantida e, a partir da década de 1970, passou por um processo de informatização, ampliação de competências e revisão de procedimentos, consolidando-se como uma das principais instituições de organização e controle do processo eleitoral no país.

papel da Justiça Eleitoral como guardiã da legalidade durante o período eleitoral. Para os autores, o conjunto de normas não deve ser visto apenas como mecanismo de contenção, mas como instrumento que garante igualdade de condições, evitando que disputas políticas se tornem uma competição desleal marcada pelo uso indiscriminado dos meios de comunicação.

A Lei das Eleições define propaganda como qualquer manifestação com objetivo de captar votos ou influenciar a vontade do eleitor. Gomes (2022) lembra que essa definição não se restringe ao conteúdo explícito de pedido de voto; abrange também mensagens que, mesmo de forma indireta, buscam construir imagem favorável ou negativa de candidatos e partidos. Essa compreensão mais ampla é essencial para que o TSE identifique abusos e mantenha a integridade das disputas, sobretudo em um cenário político em que a comunicação se faz presente em múltiplos ambientes, meios e formatos.

No interior dessa estrutura jurídica, há um esforço constante de equilibrar liberdade e limitação. Albuquerque (2021) argumenta que a comunicação política é parte essencial da disputa democrática, mas deve se desenvolver dentro de critérios que evitem manipulações ou práticas que comprometam a formação da opinião pública. O ordenamento brasileiro adota, portanto, um modelo de liberdade regulada, o qual permite ampla manifestação, porém impõe barreiras quando há risco de violação de princípios constitucionais ou prejuízo à igualdade entre concorrentes. Tal lógica também reflete a preocupação histórica com o uso indevido dos meios de comunicação, especialmente rádio e televisão, cuja capacidade de alcance pode influenciar com intensidade o processo eleitoral.

Nesse ponto, Caggiano (2018) destaca que as regras eleitorais surgem tanto para estabelecer proibições quanto para garantir que a comunicação política seja um instrumento democrático, e não uma ferramenta de coerção de massa. A autora ressalta que o Estado deve assegurar condições equitativas, impedindo que determinados grupos capturem o debate público e comprometam o pluralismo político. Em suas palavras, “a propaganda eleitoral exige limites que preservem a liberdade, mas coíbam os abusos” (Caggiano, 2018, p. 67). A afirmação reforça o entendimento de que a legislação não é uma barreira à disputa, é na verdade uma forma de qualificá-la.

Ao dialogar com essa reflexão, é possível perceber que o conjunto normativo estruturado ao longo das últimas décadas procura promover um ambiente eleitoral mais equilibrado. A citação de Caggiano se sustenta quando se observa a intenção do legislador ao distribuir tempo de propaganda, limitar práticas comerciais que favoreçam candidatos e impor regras sobre uso de bens públicos e privados. Essas medidas não têm como objetivo impedir a manifestação política, e sim evitar vantagens indevidas e assegurar que o debate seja amplo, plural e acessível ao eleitorado.

Os dispositivos legais também tratam de temas como a liberdade de imprensa, a responsabilidade pela divulgação de conteúdos e a proteção da honra e imagem dos candidatos. Bulos (2023) explica que a Constituição garante proteção especial a esses direitos, sobretudo durante o período eleitoral, quando qualquer informação pode gerar impacto significativo sobre o comportamento político. Assim, a legislação eleitoral procura harmonizar valores constitucionais concorrentes, como liberdade de expressão e tutela da veracidade das informações, para evitar que o processo eleitoral seja contaminado por discursos ofensivos, caluniosos ou difamatórios.

73

A Justiça Eleitoral exerce papel ativo na análise de denúncias, representação contra irregularidades e aplicação de penalidades previstas na legislação. Gomes (2022) observa que esse controle institucional se tornou imprescindível diante da complexidade das campanhas e da proliferação de meios de comunicação. A fiscalização visa garantir que regras sejam observadas e que eventuais abusos sejam corrigidos com rapidez, impedindo que irregularidades se consolidem ou comprometam a segurança do processo.

As mudanças tecnológicas, os novos hábitos de consumo de informação e a multiplicação dos canais digitais exigem revisões contínuas na legislação. Porto (2018) afirma que a história eleitoral brasileira revela um padrão de adaptação normativa, em que as leis acompanham – ainda que com atraso – as demandas sociais e a evolução da comunicação. Diante disso, o ordenamento jurídico precisa permanecer atento às transformações que influenciam a circulação de informação e a forma como os cidadãos interagem com essa comunicação.

2. Modalidades de propaganda e seus limites legais

A Lei nº 9.504/1997 organiza a propaganda eleitoral em diversas modalidades, cada uma com requisitos, vedações e orientações específicas. Essa estrutura normativa procura equilibrar liberdade de expressão e proteção do eleitor, garantindo que as campanhas se desenvolvam de forma justa e coerente com os princípios constitucionais. Gomes (2022) esclarece que a comunicação política, embora seja instrumento legítimo de disputa democrática, não pode ocorrer de forma ilimitada, pois o excesso ou o abuso tende a comprometer a igualdade entre os candidatos e o direito do eleitor a informações claras e verdadeiras. A legislação, portanto, funciona como eixo orientador para que as campanhas ocorram dentro de parâmetros razoáveis.

Entre as formas mais tradicionais de propaganda está o Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita (HPEG) no rádio e na televisão, que é distribuído conforme critérios definidos no art. 47 da Lei nº 9.504/1997. Essa modalidade busca compensar a desigualdade financeira entre os concorrentes, oferecendo espaço institucional para apresentação de propostas. Caggiano e Lembo (2019) afirmam que tal modelo se consolidou como ferramenta democrática, pois cria um ambiente em que candidatos podem se comunicar sem depender exclusivamente de recursos privados. A ideia é prevenir que disputas eleitorais sejam guiadas apenas pela capacidade de compra de espaço publicitário, algo incompatível com o ideal de isonomia.

Além disso, a legislação trata especificamente da propaganda em jornais impressos e folhetos, autorizando sua circulação, desde que contenham tiragem identificada e respeitem os limites temporais estabelecidos para o período eleitoral. A Lei também exige que todo material traga o número do CNPJ ou CPF do responsável e da gráfica, reforçando a transparência. Porto (2018) observa que o cuidado com materiais impressos surgiu de um histórico de abusos no Brasil, quando panfletagens maciças eram usadas para influenciar eleitores em massa sem qualquer identificação de autoria. Esse tipo de prática estimulou o legislador a impor requisitos de responsabilidade e origem dos conteúdos.

A propaganda por meio de outdoors, por exemplo, é terminantemente proibida desde a edição da Lei nº 11.300/2006, que alterou a Lei nº 9.504/1997. A proibição se baseia no grande impacto visual que esse meio gera, favorecendo candidatos com maior acesso a recursos financeiros. Gomes (2022) sustenta que a vedação do outdoor busca impedir desequilíbrios significativos, pois sua natureza comercial e alto preço tornam a

modalidade de difícil acesso para campanhas menores. Assim, o legislador procura preservar a competitividade entre os concorrentes.

O art. 37 da Lei nº 9.504/1997 proíbe a veiculação de conteúdos eleitorais em prédios públicos, postes, viadutos, semáforos, árvores e pontes. Em bens privados, a autorização deve partir do proprietário, e o material precisa ser removido após o pleito. Bulos (2023) explica que a restrição em bens públicos visa evitar a apropriação do Estado por grupos políticos, preservando a neutralidade institucional. Em bens particulares, apesar de haver maior liberdade, o legislador impõe cautela para impedir poluição visual e ocupação excessiva do espaço urbano.

A legislação também contempla a propaganda eleitoral por meio de alto-falantes e carros de som, permitida apenas em horários específicos e com distanciamento mínimo de hospitais, fóruns, escolas e sedes de órgãos públicos. Caggiano (2018) recorda que campanhas anteriores ao ano 2000 utilizavam carros de som de forma intensa e desregulada, causando poluição sonora e conflitos em comunidades locais. Por isso, o regramento atual estabeleceu limites para reduzir perturbações e garantir convivência mais equilibrada entre o período eleitoral e a dinâmica das cidades.

Nesse ponto, é relevante destacar a propaganda feita por meio de comícios e caminhadas, que continua permitida, desde que observados horários e autorizações necessárias. Porto (2018) descreve os comícios como práticas tradicionais do processo democrático, capazes de aproximar lideranças e eleitores. Contudo, o TSE estabelece regras para evitar abusos, como a distribuição de brindes, oferta de refeições e contratação de artistas, ações consideradas formas inadequadas de captação de votos.

Ainda no campo das modalidades clássicas, a legislação prevê regras específicas para a propaganda realizada por meio de debates e entrevistas. A participação deve respeitar critérios de representatividade previstos em lei, garantindo que emissoras não favoreçam determinados grupos políticos. Gomes (2022) enfatiza que essa modalidade exige neutralidade das empresas de comunicação, as quais têm papel fundamental na formação da opinião pública.

A seguir, uma citação importante que sintetiza essa relação entre liberdade e limitação: “A propaganda eleitoral deve servir ao esclarecimento do eleitor, não ao predomínio do poder econômico.” (Gomes, 2022, p. 98). O trecho aponta para a essência da legislação, que não tenta restringir a manifestação política, mas impedir que

o processo eleitoral seja capturado por estruturas de poder. Ao dialogar com essa afirmação, percebe-se que o conjunto de regras sobre modalidades de propaganda busca promover condições equitativas, evitando que candidatos com maior capital financeiro dominem os meios de divulgação. Com isso, o Estado garante que a disputa eleitoral permaneça conectada à ideia de pluralidade e à proteção do eleitor como sujeito de direitos.

A legislação também dedica atenção às mudanças recentes, como as regras que proíbem os showmícios e limitam a participação de artistas em favor de campanhas. Caggiano e Lembo (2019) explicam que a proibição surgiu para impedir associações entre fama artística e promoção política remunerada, o que evita manipulação da percepção do público. A valorização da igualdade de condições aparece mais uma vez, demonstrando a coerência interna da legislação eleitoral.

É importante considerar que, mesmo com um arcabouço legal relativamente detalhado, a propaganda eleitoral permanece em constante processo de atualização, em razão da velocidade das transformações comunicacionais. Nesse contexto, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral assumem papel estratégico, pois permitem adaptar, em ciclos curtos, a aplicação da Lei nº 9.504/1997 às dinâmicas emergentes das campanhas. A edição da Resolução TSE nº 23.671/2021, por exemplo, ilustra essa capacidade de resposta institucional, ao introduzir novos parâmetros para a propaganda na internet e para o enfrentamento da desinformação sem depender de uma reforma legislativa, que exigiria maior tempo e negociação política. Desse modo, o TSE passa a atuar como instância de atualização contínua do regime jurídico da propaganda eleitoral, assegurando maior aderência entre norma e realidade comunicacional.

76

3. Novos desafios da propaganda eleitoral na era digital

A expansão das tecnologias digitais reconfigurou de forma estrutural a propaganda eleitoral, deslocando-a de um modelo centrado em meios de comunicação de massa relativamente estáveis para um ecossistema comunicacional marcado por plataformas de mídias sociais, aplicativos de mensagens instantânea, fluxos informacionais contínuos e mediação algorítmica. Diferentemente do ambiente regulado do rádio, da televisão e da imprensa escrita, a circulação de mensagens políticas no espaço digital ocorre de forma descentralizada, permanente e altamente

fragmentada. Nesse novo cenário, a Lei nº 9.504/1997, concebida para disciplinar formatos relativamente previsíveis de propaganda, passou a operar em um ambiente caracterizado pela multiplicação de atores comunicacionais, pela opacidade dos mecanismos de distribuição de conteúdo e pela intensa volatilidade dos fluxos informacionais (Gomes, 2022).

Essa transformação não implica a obsolescência dos meios tradicionalmente utilizados na comunicação política, como a televisão, o rádio e a imprensa, que permanecem relevantes na construção de imagens públicas e na formação da opinião política. Contudo, esses meios passaram a integrar um ecossistema mais amplo, no qual plataformas digitais, redes de mensageria e conteúdos produzidos por usuários individuais desempenham papel crescente. Assim, a distinção entre “mídia tradicional” e “mídia digital” torna-se analiticamente insuficiente, pois ambos os ambientes hoje se interpenetram e retroalimentam, produzindo efeitos combinados sobre a percepção do eleitor e a dinâmica das campanhas.

No plano normativo, a incorporação da internet ao processo eleitoral levou o legislador e a Justiça Eleitoral a concentrarem sua atenção em instrumentos como o impulsionamento de conteúdo, cuja contratação passou a ser restrita a candidatos, partidos e coligações, com o objetivo de impedir o uso de financiamentos paralelos, por exemplo, o pagamento de publicidade política por empresas privadas, grupos econômicos, associações ou apoiadores não registrados na prestação de contas da campanha, bem como a contratação indireta de serviços de marketing digital por terceiros. Tais práticas, recorrentes em eleições recentes, produzem assimetrias ocultas de visibilidade e alcance. Essa preocupação reflete a tentativa de preservar a isonomia da disputa em um ambiente no qual o alcance das mensagens pode ser artificialmente amplificado por mecanismos pagos ou automatizados. Como observa Albuquerque (2021), a comunicação política digital ampliou tanto as possibilidades de participação quanto a competição por atenção e controle de narrativas, criando um espaço em que assimetrias informacionais e simbólicas podem ser produzidas com rapidez e em larga escala.

Nesse contexto, a desinformação passou a ser compreendida tanto como um conjunto de conteúdos falsos ou enganosos quanto como um fenômeno sistêmico capaz de afetar a integridade do processo eleitoral. Mensagens distorcidas, teorias

conspiratórias, vídeos manipulados e narrativas fabricadas podem ser disseminados de forma viral, produzindo efeitos cumulativos sobre a percepção dos eleitores, a confiança nas instituições e a legitimidade das disputas políticas. Diante desse quadro, a Justiça Eleitoral adotou uma abordagem que ultrapassa a mera repressão a ilícitos isolados, incorporando instrumentos voltados à mitigação de riscos informacionais estruturais. Conforme apontam Caggiano e Lembo (2019), a atuação institucional passou a integrar mecanismos de rastreabilidade, responsabilização e cooperação com plataformas digitais, o que sinaliza uma mudança qualitativa no modelo de regulação da propaganda eleitoral.

A mudança foi formalizada, em 2020, com a criação do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no Âmbito da Justiça Eleitoral, que estruturou parcerias com plataformas de mídias sociais, agências de checagem de fatos, universidades e organizações da sociedade civil. Tal iniciativa marcou a transição de um modelo predominantemente normativo, centrado na fiscalização de peças de propaganda e na aplicação de sanções em posts, para um regime de governança informacional ativa, no qual o Tribunal Superior Eleitoral passou a atuar também como gestor do ecossistema comunicacional eleitoral. A Resolução nº 23.671/2021, ao ampliar as hipóteses de remoção de conteúdos, reforçar deveres de transparência e atribuir responsabilidades aos provedores de aplicação, materializa juridicamente seu novo papel institucional.

Esse deslocamento regulatório pode ser empiricamente observado nas decisões do TSE durante as eleições de 2022, que determinaram a retirada de conteúdos de plataformas como Telegram, YouTube e TikTok por disseminação sistemática de desinformação eleitoral, ainda que inexistisse pedido explícito de voto. Nessas situações, o critério decisório deixou de se limitar à análise formal do discurso — como a presença de propaganda irregular ou ofensa direta — e passou a incorporar seus efeitos sistêmicos sobre a integridade do processo eleitoral. Dessa forma, a propaganda digital começou a ser avaliada como ato comunicativo individual e como componente de um ecossistema capaz de produzir distorções estruturais na formação da vontade política.

As decisões analisadas, a exemplo daquelas que determinaram a suspensão de canais e a remoção de conteúdos por propagação coordenada de desinformação,

indicam que o TSE agora considera não apenas a licitude formal das mensagens, mas seus efeitos sistêmicos sobre a formação da vontade política, como amplificação artificial, alcance em larga escala e potencial de erosão da confiança eleitoral.

Essa lógica de regulação por risco informacional se conecta diretamente ao funcionamento algorítmico das plataformas, que prioriza conteúdos de alto engajamento, independentemente de sua veracidade, qualidade informativa ou impacto democrático. Como observa Porto (2018), embora disputas por controle da informação sempre tenham marcado as eleições brasileiras, o ambiente digital potencializou essas dinâmicas ao criar bolhas informacionais, padrões de consumo político altamente segmentados e circuitos de retroalimentação que reforçam crenças preexistentes. Tais mecanismos dificultam a exposição do eleitor a perspectivas divergentes e comprometem a formação de uma opinião pública plural e informada.

Além disso, o conceito jurídico de propaganda tornou-se mais difuso no ambiente digital. Conteúdos políticos circulam sob múltiplas formas — vídeos curtos, transmissões ao vivo, memes, textos, imagens e mensagens privadas — frequentemente dissolvendo as fronteiras entre informação jornalística, entretenimento e comunicação eleitoral. Como observa Gomes (2022), essa multiplicidade amplia significativamente o universo de manifestações capazes de influenciar o voto, exigindo da Justiça Eleitoral interpretações mais sofisticadas, que levem em conta tanto a forma explícita do discurso quanto sua função política e seus efeitos no ecossistema comunicacional.

Práticas como a microsegmentação e o uso intensivo de dados ampliam ainda mais esse desafio. A possibilidade de direcionar mensagens a públicos específicos, com base em características comportamentais, demográficas ou psicológicas, cria novos riscos à igualdade de condições na disputa e à autonomia do eleitor. Embora a legislação eleitoral discipline o impulsionamento, permanece uma lacuna regulatória quanto aos limites da segmentação algorítmica, o que envolve diretamente direitos fundamentais à privacidade, à proteção de dados e à autodeterminação informativa (Bulos, 2023).

Nesse ecossistema, as plataformas digitais assumiram papel estrutural na circulação da propaganda político-eleitoral. Seus modelos de negócio, baseados na monetização da atenção e na priorização de conteúdos de alto engajamento, produzem incentivos que nem sempre são compatíveis com os objetivos democráticos de pluralismo, informação de qualidade e debate público racional. Como argumenta

Caggiano (2018), submeter o processo eleitoral às lógicas comerciais e às normas privadas dessas empresas implica riscos à soberania democrática, o que reforça a necessidade de incorporá-las a regimes públicos de responsabilização e cooperação regulatória.

Assim, a propaganda eleitoral na era digital deixou de ser apenas uma questão de formatos, peças de campanha ou pedidos explícitos de voto, passando a envolver a governança das infraestruturas que organizam a circulação da informação política. O modelo regulatório brasileiro, ao integrar a Lei nº 9.504/1997, resoluções do TSE, programas institucionais de enfrentamento à desinformação e decisões judiciais, indica uma transição para um sistema que busca administrar os riscos sistêmicos produzidos pelas plataformas digitais sobre o processo eleitoral. Ainda que enfrente limitações técnicas, jurídicas e institucionais, o movimento revela uma transformação profunda na própria concepção jurídica da propaganda eleitoral, que começa a ser compreendida como elemento de um ecossistema informacional cuja regulação é central para a integridade da democracia contemporânea.

80

A análise permite distinguir três regimes de regulação da propaganda eleitoral no Brasil: um regime clássico, centrado no controle de formatos e meios de divulgação; um regime de transparência e rastreabilidade, focado em impulsionamento e financiamento; e um regime emergente de governança informacional, orientado à mitigação de riscos sistêmicos produzidos pelas plataformas digitais. Essa tipologia ajuda a entender a transição institucional observada a partir de 2020.

Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a Lei nº 9.504/1997 constitui o eixo normativo da regulação da propaganda eleitoral no Brasil, ao definir formatos, limites e responsabilidades aplicáveis à comunicação político-eleitoral. A organização das modalidades tradicionais de propaganda e as restrições ao uso de recursos econômicos revelam um modelo jurídico originalmente orientado à contenção de assimetrias e à preservação da isonomia na disputa. Nesse sentido, a legislação permanece funcional para regular ambientes comunicacionais relativamente estáveis, como rádio, televisão e materiais impressos.

No que se refere ao primeiro objetivo do estudo, verificou-se que a estrutura jurídica da propaganda eleitoral opera a partir de um conjunto articulado de dispositivos

que regulam tanto os meios de divulgação quanto as condições de competição entre os atores políticos, o que inclui a disciplina do horário eleitoral, as vedações a determinadas modalidades de propaganda e os mecanismos de transparência e responsabilização.

Em relação ao segundo objetivo, a análise não se limitou a uma avaliação discursiva das transformações digitais, mas foi operacionalizada por meio de três indicadores normativos e institucionais específicos: a criação do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2020, a edição da Resolução TSE nº 23.671/2021 e a jurisprudência formada nas eleições de 2022 sobre remoção de conteúdos e responsabilização de plataformas. Esses elementos permitem verificar empiricamente como o regime jurídico da propaganda eleitoral acabou por incorporar critérios de risco informacional e governança das infraestruturas digitais, e não apenas de controle formal de mensagens de campanha.

A partir desses indicadores, observa-se que a incorporação das plataformas digitais ao processo eleitoral produziu um deslocamento relevante no modo de operação do sistema regulatório. O foco da atuação institucional passou da fiscalização de peças isoladas de propaganda para a administração dos efeitos sistêmicos da circulação algorítmica de conteúdos, como desinformação em larga escala, amplificação artificial de narrativas e segmentação opaca de públicos.

Esse resultado permite afirmar que o modelo brasileiro de regulação da propaganda eleitoral encontra-se em transição de um regime centrado em formatos e conteúdos para um regime de governança informacional. Trata-se de uma transformação qualitativa do papel da Justiça Eleitoral, a qual passa a atuar não apenas como árbitro da legalidade das campanhas, mas como mediadora das infraestruturas que organizam a circulação da informação política.

Por fim, o estudo indica que a eficácia futura da regulação da propaganda eleitoral dependerá da capacidade institucional de integrar normas legais, resoluções administrativas e cooperação com plataformas digitais em um quadro coerente de governança democrática da informação. A qualidade do processo eleitoral, nesse contexto, está vinculada à possibilidade de administrar os riscos produzidos por ecossistemas comunicacionais mediados por tecnologia, o que reposiciona a propaganda eleitoral como um problema central de arquitetura institucional da democracia contemporânea.

Referências

ALBUQUERQUE, Afonso de. **Comunicação política: princípios e estratégias**. São Paulo: Contexto, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 31 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 31 mar. 2026.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem; LEMBO, Cláudio. **Propaganda política: aspectos constitucionais e legais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

PORTO, Walter Costa. **História das eleições no Brasil**. 2. ed. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. **Dispõe sobre propaganda eleitoral, arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos**. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 31 mar. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021. **Dispõe sobre propaganda eleitoral na internet e enfrentamento da desinformação**. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 31 mar. 2026.