Liberdade de expressão, integridade eleitoral e poder privado de comunicação: a regulação forte das plataformas digitais à luz das eleições presidenciais brasileiras de 2026

Fauzi Hassan Choukr[1]

Resumo: O artigo examina a necessidade de regulação forte dos provedores de redes sociais a partir das irregularidades documentadas no processo eleitoral presidencial brasileiro de 2026, tendo como âncora o direito constitucional à liberdade de expressão e de informação e como parâmetro de cotejo a Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital. Sustenta-se que essa liberdade, em sua dimensão coletiva, é o fundamento da regulação, e que o modelo brasileiro, assente em resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e em memorandos sem sanção, carece de base legal que imponha às plataformas de grande dimensão deveres de atenuação de riscos sistêmicos, transparência auditável e acesso de pesquisadores a dados.

Palavras-chave: liberdade de expressão; direito à informação; plataformas digitais; integridade eleitoral; Declaração Europeia de Direitos Digitais.

Abstract: The article examines the need for robust regulation of social media providers in light of the irregularities documented in the 2026 Brazilian presidential election, anchored in the constitutional right to freedom of expression and information and benchmarked against the European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade. It argues that this freedom, in its collective dimension, is the foundation of regulation, and that the Brazilian model, resting on Electoral Court resolutions and sanction-free memoranda, lacks a statutory basis imposing on very large platforms duties of systemic risk mitigation, auditable transparency and researchers' access to data.

Keywords: freedom of expression; right to information; digital platforms; electoral integrity; European Declaration on Digital Rights.

1. Introdução

§ 1. O processo eleitoral presidencial brasileiro de 2026 desenvolveu-se sob a Resolução TSE nº 23.610/2019, na redação dada pelas Resoluções nº 23.732/2024 e nº 23.755/2026, sob a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 987 e sob memorandos de entendimento firmados entre o Tribunal Superior Eleitoral e os principais provedores, e ainda assim o primeiro turno, realizado em 4 de outubro de 2026, foi acompanhado de levantamentos que registraram a veiculação de propaganda paga no período de vedação, a recomendação algorítmica de conteúdos de candidatos em desacordo

[1]Doutor (1999) e Mestre (1994) em Direito Processual Penal pela Universidade de São Paulo. Estágio pós-doutoral na Universidade de Coimbra (2013). Pesquisador do Instituto Ratio Legis, Universidade Autónoma de Lisboa. Promotor de Justiça aposentado no Estado de São Paulo. Advogado parecerista e consultor jurídico. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6433-6203. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8988661367547284.

com a regra eleitoral, a aprovação de anúncios falsos produzidos por inteligência artificial e a circulação de publicações impulsionadas a partir do exterior sem identificação do financiador.

§ 2. O objeto deste trabalho é saber se a liberdade de expressão e de informação, assegurada nos arts. 5º, IV, IX e XIV, e 220 da Constituição, autoriza e exige a imposição de regulação forte aos provedores de redes sociais, entendida como disciplina legal que atribua às plataformas de grande dimensão deveres de avaliação e atenuação de riscos ao processo democrático, de transparência e de prestação de contas, sob supervisão de autoridade com competência sancionatória, e a hipótese de trabalho é a de que a dimensão coletiva daquela liberdade, que protege o direito do eleitor de formar a sua convicção em ambiente informacional plural, constitui o fundamento dessa regulação.

2. O quadro documentado nas eleições presidenciais de 2026

§ 3. O Observatório das Big Techs, vinculado ao NetLab da Universidade Federal do Rio de Janeiro, monitorou as bibliotecas de anúncios e as interfaces de programação das plataformas durante o período de resguardo do primeiro turno e registrou que *"foram identificados 568 anúncios veiculados de forma irregular nas plataformas da Meta"*, além de anúncios eleitorais ativos no Kwai e no Google no dia da votação, de vídeos de candidatos recomendados pelo TikTok e pelo YouTube e de seis anúncios que simulavam comunicações do Tribunal Superior Eleitoral, constatação tanto mais relevante quanto o art. 29, § 11, da Resolução TSE nº 23.610/2019 veda a circulação paga ou impulsionada de propaganda eleitoral desde quarenta e oito horas antes até vinte e quatro horas depois da eleição e atribui ao provedor que comercializa o impulsionamento o dever de desligar a veiculação (CARDOSO, 2026), ressalvando a Meta, segundo a mesma reportagem, que a amostragem não representa a dimensão de seu trabalho de integridade.

§ 4. Em setembro de 2026, a organização Ekō submeteu ao sistema de moderação automática do Facebook e do Instagram quinze anúncios de teste produzidos com inteligência artificial e contendo informações falsas sobre as eleições brasileiras, e *"a Meta aprovou 13 desses materiais para publicação"*, resultado obtido sem veiculação efetiva, mas que expõe a fragilidade do filtro prévio exigido pelo art. 9º-D, § 1º, da Resolução TSE nº 23.610/2019 (PODER360, 2026).

§ 5. Entre 18 e 21 de setembro de 2026, contas sediadas fora do país publicaram no X anúncios que apontavam favoritismo de uma das candidaturas presidenciais com base em cotações do

mercado de previsões Polymarket, e a apuração jornalística registrou que *"os posts exibiam o rótulo de 'parceria paga', mas não identificavam o financiador"* (NALON, 2026).

§ 6. A Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos, em seu relatório preliminar sobre o primeiro turno, consignou que *"as eleições no Brasil não ficaram isentas desse ativismo político internacional"* e que as semanas anteriores ao pleito foram marcadas pela disseminação em massa de informações falsas, e a imprensa noticiou, no mesmo período, relatório reservado da Agência Brasileira de Inteligência que classificou como "nível de criticidade" o risco de interferência dos Estados Unidos nas eleições, informação que se registra aqui como noticiada, sem acesso ao documento (PRESTES, 2026; RELATÓRIO..., 2026).

§ 7. A atuação das plataformas sobre o discurso político manifestou-se também pela moderação, pois em 23 de setembro de 2026 a Meta derrubou e horas depois restabeleceu o perfil "Revelando Brasil" no Instagram, dedicado a série jornalística sobre uma das candidaturas, declarando em nota que *"após uma revisão interna, restauramos a conta mencionada pela reportagem"*, e na mesma semana desabilitou temporariamente, sem explicação imediata, os anúncios da página do candidato à reeleição no Facebook, episódios que antecederam petição da coligação desse candidato ao Tribunal Superior Eleitoral por alegada seletividade algorítmica, pendente de apreciação (META derruba..., 2026; META desabilitou..., 2026; VALE; GAYER, 2026).

§ 8. O X, por sua vez, retirou da aba "Para você", a partir de 16 de agosto de 2026, as contas oficiais de candidatos não seguidas pelo usuário, em cumprimento ao art. 28, § 1º-A, da Resolução TSE nº 23.610/2019, e a medida foi qualificada pela subsecretária de Estado para a Diplomacia Pública e Assuntos Públicos dos Estados Unidos como ato que *"marca a censura imposta pelo Brasil"*, de modo que a mera aplicação da regra brasileira à arquitetura algorítmica de uma plataforma converteu-se em objeto de contestação diplomática estrangeira (AREAL, 2026).

§ 9. O quadro completa-se com o desenho dos instrumentos de cooperação, pois os memorandos de entendimento firmados pelo Tribunal Superior Eleitoral com Meta, X e Telegram para o pleito de 2026 contêm cláusulas pelas quais as empresas não serão responsabilizadas nem sofrerão sanções caso descumpram as obrigações que elas próprias assumiram, constando do instrumento firmado com a Meta que *"o FACEBOOK BRASIL não será responsabilizado ou sofrerá sanções caso descumpra alguma das obrigações acima previstas"* (SPAGNUOLO, 2026), cláusula

reproduzida pela reportagem, que transcreve disposições equivalentes nos instrumentos firmados com o X e com o Telegram.

§ 10. O Tribunal Superior Eleitoral registrou queda de aproximadamente 86% nas denúncias de desinformação relativas à integridade do processo eleitoral em relação a 2022, atribuída por seu presidente também ao diálogo com as plataformas, dado que não mede a propaganda irregular nem o impulsionamento estrangeiro captados pelos levantamentos acima referidos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2026; AGÊNCIA SENADO, 2026).

§ 11. Os fatos assim registrados não demonstram, nem é este o objeto do trabalho, que o resultado do primeiro turno teria sido outro na ausência deles, e demonstram que deveres já impostos às plataformas foram descumpridos em escala documentável, que os instrumentos de transparência sob controle exclusivo das empresas não permitiram aferir com segurança esse descumprimento, que a moderação privada interferiu, ainda que transitoriamente, na circulação de discurso político e que o impulsionamento pago serviu de veículo a mensagens de procedência estrangeira sem identificação do financiador.

3. A liberdade de expressão e de informação como fundamento da regulação

3.1. Revisão doutrinária

§ 12. A doutrina que se ocupou da expressão na sociedade algorítmica partiu da constatação de que o esquema clássico, construído sobre a relação entre o Estado censor e o indivíduo que fala, deixou de descrever a comunicação pública, e Jack Balkin formulou a mudança ao afirmar que *"a era digital apresenta um modelo pluralista de controle da expressão"*, no qual o indivíduo se sujeita tanto ao poder estatal quanto ao dos proprietários da infraestrutura privada, acrescentando que *"os maiores proprietários de infraestrutura privada são tão poderosos que poderíamos até considerá-los soberanos de finalidade específica"*.[2] Daí decorre que a liberdade de expressão reclama proteção também contra o poder privado que governa a circulação do discurso pela seleção algorítmica daquilo que cada usuário vê, decisão que, tomada por sistema opaco e orientado por interesse comercial, condiciona a

[2]BALKIN, Jack M. Free speech in the algorithmic society: big data, private governance, and new school speech regulation. UC Davis Law Review, Davis, v. 51, n. 3, p. 1149-1210, 2018, p. 1153. No original: "Instead, the digital age features a pluralist model of speech control." e "In fact, the largest owners of private infrastructure are so powerful that we might even regard them as special-purpose sovereigns." Tradução livre.

formação da vontade do eleitor sem passar por nenhum dos filtros que a Constituição impõe ao poder público.

§ 13. Tim Wu identificou o deslocamento do bem escasso na comunicação contemporânea, ao observar que *"já não é a expressão que é escassa, e sim a atenção dos ouvintes"*, e que as formas atuais de controle do discurso operam pela *"instrumentalização da própria expressão"*,[3] o que explica por que a abstenção estatal não preserva a liberdade de informação do eleitor, uma vez que a atenção disponível é ocupada por quem dispõe de recursos para impulsionar conteúdos e a decisão sobre essa ocupação permanece com o provedor.

§ 14. Na doutrina brasileira, Ingo Wolfgang Sarlet examinou o tema a partir da teoria dos deveres de proteção, sustentando que *"a ausência de regulação do discurso do ódio e a falta de medidas minimamente eficazes para a sua inibição e sancionamento, implica, como já referido, violação dos deveres de proteção estatais na esfera das relações privadas e em relação aos direitos de personalidade, mas acima de tudo da dignidade da pessoa humana"*, em especial quando se trata, nas palavras do autor, de *"atores sociais poderosos do ponto de vista tecnológico e econômico"*, e indicou como caminho preferível *"o de uma assim designada autorregulação regulada"*, em vez de *"uma regulação fechada"*.[4] O argumento aplica-se por identidade de razão à integridade do processo eleitoral, bem tutelado pelo art. 14, § 9º, da Constituição, e a autorregulação regulada pressupõe o que faltou em 2026, um marco legal que fixe objetivos, controle resultados e sancione o descumprimento.

§ 15. Clara Iglesias Keller distinguiu entre regular o conteúdo e regular a estrutura de circulação, sustentando que a atuação estatal contra a desinformação *"tem melhores resultados quando dirigida aos dados ou à estrutura"*, porque a intervenção sobre conteúdos *"representa riscos desproporcionais à liberdade de expressão"*,[5] distinção que oferece o critério de legitimidade da regulação forte, cujo núcleo se dirige aos sistemas de recomendação, à publicidade, ao impulsionamento pago, à transparência e ao acesso a dados, e não à verdade de opiniões, domínio em

[3] WU, Tim. Is the First Amendment obsolete? Michigan Law Review, Ann Arbor, v. 117, n. 3, p. 547-581, 2018, p. 547. No original: "it is no longer speech that is scarce—rather, it is the attention of listeners" e "weaponization of speech itself". Tradução livre.

[4] SARLET, Ingo Wolfgang. Liberdade de expressão e o problema da regulação do discurso do ódio nas mídias sociais. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1207-1233, set./dez. 2019, p. 1229. DOI: 10.21783/rei.v5i3.428.

[5] KELLER, Clara Iglesias. Don't shoot the message: regulating disinformation beyond content. Revista Direito Público, Brasília, v. 18, n. 99, p. 496-525, jul./set. 2021, p. 496 e 499. DOI: 10.11117/rdp.v18i99.6057. No original: "state action is better off targeted at data or structure" e "aiming at content represents disproportional risks to freedom of expression". Tradução livre.

que a interferência estatal encontra a barreira do art. 220, § 2º, da Constituição, e a doutrina examinada converge, assim, no reconhecimento do deslocamento do controle do discurso para agentes privados e na regulação de estruturas e processos como resposta compatível com a liberdade de expressão.

3.2. Revisão jurisprudencial

§ 16. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 130, enunciou na ementa *"A PLENITUDE DA LIBERDADE DE IMPRENSA COMO REFORÇO OU SOBRETUTELA DAS LIBERDADES DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, DE INFORMAÇÃO E DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA, CIENTÍFICA, INTELECTUAL E COMUNICACIONAL"* e afirmou que, silenciando a Constituição quanto ao regime da internet, *"não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação"*.[6] O precedente, de 2009, é congruente com a doutrina examinada ao reconhecer a internet como espaço de plenitude comunicativa, que então se pensou ameaçada pelo Estado e que a doutrina posterior, a partir de 2018, mostrou exposta ao controle privado da circulação.

§ 17. Na ADI 4.451, o Tribunal assentou que *"a Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias"*, e que *"tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das mais variadas opiniões sobre os governantes"*.[7] A exigência de total visibilidade alcança com igual força a invisibilização produzida por decisão algorítmica não fundamentada ou por moderação seletiva, e sustenta deveres de transparência e de devido processo das plataformas, sem autorizar o controle estatal do conteúdo das opiniões.

§ 18. Na ADI 7.261, o Tribunal afirmou que *"a disseminação de notícias falsas, no curto prazo do processo eleitoral, pode ter a força de ocupar todo espaço público, restringindo a circulação de*

[6]BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF 130/DF. Rel. Min. Carlos Britto. Julgamento: 30 abr. 2009. DJe-208, divulgado em 5 nov. 2009, publicado em 6 nov. 2009. Acórdão. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur169063/false. Acesso em: 14 out. 2026.

[7]BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 4.451/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 21 jun. 2018. DJe-044, divulgado em 1º mar. 2019, publicado em 6 mar. 2019. Acórdão. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399151/false. Acesso em: 14 out. 2026.

ideias e o livre exercício do direito à informação", e que *"o fenômeno da desinformação veiculada por meio da internet, caso não fiscalizado pela autoridade eleitoral, tem o condão de restringir a formação livre e consciente da vontade do eleitor"*.[8] O julgado acolhe, quatro anos depois da formulação de Wu, a tese da escassez de atenção na forma jurídica da ocupação do espaço público, mas o fez em controle de resolução do Tribunal Superior Eleitoral, por deferência à competência regulamentar da Justiça Eleitoral, o que deixa em aberto a suficiência dessa base normativa.

§ 19. No julgamento dos Temas 987 e 533, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 da Lei nº 12.965/2014, e a tese, na redação fixada em 17 de junho de 2026 no julgamento dos embargos de declaração no RE 1.037.396, afirma que *"[h]á um estado de omissão parcial que decorre do fato de que a regra geral do art. 19 não confere proteção suficiente a bens jurídicos constitucionais de alta relevância (proteção de direitos fundamentais e da democracia)"*, estabelece *"presunção (relativa) de culpa do provedor de aplicações de internet em caso de conteúdos ilícitos quando se tratar de (a) anúncios e impulsionamentos pagos; ou (b) mecanismos artificiais de disseminação inorgânica de conteúdos ilícitos"* e impõe aos provedores autorregulação que abranja *"sistema de notificações, devido processo e relatórios anuais de transparência em relação a notificações extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos"*.[9]

§ 20. A tese contém, ainda, apelo ao Congresso Nacional para que seja elaborada legislação capaz de sanar as deficiências do regime vigente, *"especialmente no que se refere às funções de regulação, fiscalização e apuração das obrigações impostas aos provedores de aplicações de internet"*.[10]

§ 21. O precedente é congruente com a doutrina examinada, pois reconhece que a ausência de regulação lesa direitos fundamentais e a democracia, como na teoria dos deveres de proteção exposta por Sarlet, desloca o foco para o impulsionamento pago e a disseminação inorgânica, como na regulação estrutural defendida por Keller, e reclama autoridade de regulação e fiscalização, mas

[8]BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 7.261 MC-Ref/DF. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento: 26 out. 2022 (sessão virtual extraordinária de 25 out. 2022). DJe-237, divulgado em 22 nov. 2022, publicado em 23 nov. 2022. Acórdão. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur472359/false. Acesso em: 14 out. 2026. Mérito julgado improcedente em 19 dez. 2023 (DJe de 6 mar. 2024).

[9]BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 1.037.396/SP (Tema 987 da repercussão geral). Rel. Min. Dias Toffoli. Mérito julgado em 26 jun. 2025, acórdão publicado no DJe de 5 nov. 2025; embargos de declaração julgados em 11 jun. 2026, com fixação da redação vigente da tese em 17 jun. 2026 e trânsito em julgado decretado nesta última sessão. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5160549. Acesso em: 14 out. 2026.

[10]BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.037.396/SP, cit., tese, item 12, na redação de 17 jun. 2026.

ressalva *"a aplicação das disposições específicas da legislação eleitoral e os atos normativos expedidos pelo TSE"*, devolvendo a disciplina do período eleitoral ao conjunto normativo examinado a seguir.

4. O regime normativo brasileiro e seus limites

§ 22. A Constituição oferece o fundamento material da regulação em mais de um dispositivo, pois o art. 1º, V, inscreve o pluralismo político entre os fundamentos da República, o art. 5º, XIV, assegura a todos o acesso à informação, o art. 14, § 9º, protege *"a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico"*, o art. 220, caput, garante que a manifestação do pensamento e a informação *"não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição"*, e o art. 220, § 5º, veda que os meios de comunicação social sejam objeto de monopólio ou oligopólio,[11] vedação que revela a compreensão constituinte do poder privado de comunicação como ameaça ao pluralismo e que se projeta sobre as plataformas na medida em que exercem, por meios técnicos, a seleção e a distribuição da informação.

§ 23. O Marco Civil da Internet tem como fundamento *"o respeito à liberdade de expressão"* e como princípio a *"responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei"*, mas não disciplina sistemas de recomendação, publicidade direcionada ou acesso de pesquisadores a dados, e o seu art. 19, cuja insuficiência o Supremo Tribunal Federal reconheceu, foi concebido para a remoção de conteúdo individual mediante ordem judicial, e não para o risco sistêmico produzido pelo desenho do serviço.[12]

§ 24. A Resolução TSE nº 23.610/2019, nas redações de 2024 e de 2026, aproximou-se do modelo de deveres estruturais ao impor ao provedor *"a elaboração, em ano eleitoral, de avaliação de impacto de seus serviços sobre a integridade do processo eleitoral, a fim de implementar medidas eficazes e proporcionais para mitigar os riscos identificados"* (art. 9º-D, V), ao vedar o impulsionamento de fato notoriamente inverídico ou gravemente descontextualizado (art. 9º-D, § 1º), ao estabelecer responsabilidade solidária pela não indisponibilização imediata de conteúdos de risco no período eleitoral (art. 9º-E), ao determinar a exclusão dos perfis de candidatos dos sistemas de recomendação (art. 28, § 1º-A), ao proibir que sistemas de inteligência artificial ranqueiem ou recomendem

[11] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2026. O § 9º do art. 14 tem a redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994.

[12] BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Arts. 2º, caput; 3º, VI e VIII; e 19. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 14 out. 2026.

candidaturas (art. 28, § 1º-C) e ao vedar a circulação paga de propaganda nas quarenta e oito horas anteriores e vinte e quatro posteriores ao pleito (art. 29, § 11).[13]

§ 25. Essa disciplina apresenta três limites que os fatos de 2026 evidenciaram, o primeiro dos quais é de fonte, porque se trata de ato normativo da Justiça Eleitoral, de vigência circunscrita ao processo eleitoral e de legitimidade assentada, conforme a ADI 7.261, na deferência à competência regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, e não em deliberação legislativa, o que impede deveres contínuos fora do calendário eleitoral, o segundo é de fiscalização, porque a avaliação de impacto exigida pelo art. 9º-D, V, não está sujeita a auditoria independente nem a acesso de pesquisadores a dados, tanto que o NetLab/UFRJ encontrou divergências entre os dados da interface e os da ferramenta de programação da própria empresa, e o terceiro é de sanção, porque os memorandos de cooperação isentam de responsabilidade as empresas que os descumprirem, convertendo em compromisso voluntário aquilo que a Constituição exige como proteção.

§ 26. O sistema guarda ainda tensão interna, pois o art. 28, § 4º, da Resolução, reproduzindo o art. 57-B, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, só permite responsabilizar o provedor por conteúdo impulsionado *"se, após ordem judicial específica, não tomar as providências"* cabíveis, ressalvadas as hipóteses dos §§ 4º-A e 4º-B incluídos em 2026, regra desalinhada da presunção relativa de culpa por anúncios e impulsionamentos pagos fixada no Tema 987.

5. Cotejo de direito comparado: a Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais

5.1. Justificação metodológica

§ 27. O recurso à experiência europeia justifica-se pela identidade do problema, pois as mesmas empresas operam os mesmos serviços nos dois espaços, e pela proximidade dos fundamentos, pois o art. 11.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, segundo o qual a liberdade de expressão *"compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias"* e *"são respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social"*, guarda

[13]TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, com as alterações das Resoluções nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024, e nº 23.755, de 2 de março de 2026 (DJE-TSE nº 30, ed. extraordinária, 4 mar. 2026, p. 93-102). Texto compilado disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 14 out. 2026.

correspondência com os arts. 5º, IV e XIV, e 220, § 5º, da Constituição, fundamentos que a União Europeia traduziu em atos vinculantes dirigidos às plataformas de muito grande dimensão.[14]

§ 28. O cotejo não autoriza a transposição de soluções, porque a União Europeia dispõe de estrutura supranacional de supervisão sem correspondente no federalismo brasileiro e porque a própria Declaração Europeia não tem força vinculante, e autoriza a verificação de que o fundamento constitucional comum foi ali compreendido como razão da regulação das plataformas, bem como a identificação dos instrumentos de que o regime brasileiro carece.

5.2. A Declaração Europeia e os atos que lhe dão densidade

§ 29. A Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital, proclamada pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, declara que *"tem natureza declarativa e, enquanto tal, não afeta o conteúdo das normas jurídicas nem a sua aplicação"*, e o seu valor reside na formulação de princípios que orientam a interpretação dos atos vinculantes e explicitam que a liberdade de expressão e a regulação das plataformas caminham juntas.[15]

§ 30. No Capítulo IV, dedicado à participação no espaço público digital, a Declaração afirma que *"todas as pessoas devem ter acesso a um ambiente digital fiável, diversificado e multilingue"* e que *"o acesso a conteúdos diversificados contribui para um debate público pluralista e para uma participação efetiva na democracia de forma não discriminatória"* (ponto 12), e que, *"no ambiente digital, todos têm direito à liberdade de expressão e de informação"* (ponto 13), para em seguida estabelecer, no ponto 15:

> *As plataformas em linha, em especial as plataformas em linha de muito grande dimensão, devem apoiar o debate democrático livre em linha. Tendo em conta o papel dos seus serviços na formação da opinião e do discurso públicos, as plataformas em linha de muito grande dimensão devem atenuar os riscos decorrentes do funcionamento e da utilização dos seus serviços, nomeadamente no que diz respeito a campanhas de informação errada e de desinformação, e proteger a liberdade de expressão.*[16]

---

[14]UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/C 202/02). Jornal Oficial da União Europeia, C 202, 7 jun. 2016, p. 389, art. 11.º. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016P/TXT. Acesso em: 14 out. 2026.

[15]UNIÃO EUROPEIA. Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital (2023/C 23/01). Jornal Oficial da União Europeia, C 23, 23 jan. 2023, p. 1, considerando 10. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023C0123(01). Acesso em: 14 out. 2026.

[16]UNIÃO EUROPEIA. Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital, cit., Capítulo IV, pontos 12, 13 e 15.

§ 31. Os compromissos associados a esse ponto incluem *"tomar medidas proporcionadas para combater todas as formas de conteúdos ilegais, no pleno respeito dos direitos fundamentais, incluindo o direito à liberdade de expressão e de informação, e sem estabelecer quaisquer obrigações gerais de vigilância ou censura"* (alínea c) e *"limitar a exploração de vulnerabilidades e preconceitos, nomeadamente através de publicidade direcionada"* (alínea f), e no Capítulo III a Declaração assume o compromisso de *"assegurar um nível adequado de transparência sobre a utilização de algoritmos e inteligência artificial"* (ponto 9, alínea b).[17]

§ 32. A Declaração acolhe, desse modo, as proposições extraídas da doutrina, e a densidade normativa desses princípios encontra-se no Regulamento (UE) 2022/2065, cujo art. 34.º, n.º 1, obriga os fornecedores de plataformas de muito grande dimensão a avaliar os riscos sistêmicos *"decorrentes da conceção ou do funcionamento do seu serviço e dos seus sistemas relacionados, incluindo os sistemas algorítmicos"*, entre os quais *"quaisquer efeitos negativos reais ou previsíveis no discurso cívico e nos processos eleitorais"* (alínea c), e cujo art. 35.º, n.º 1, exige medidas de atenuação *"razoáveis, proporcionadas e eficazes"*, como *"a execução de testes e a adaptação dos seus sistemas algorítmicos, incluindo os seus sistemas de recomendação"* e *"a adaptação dos seus sistemas de publicidade"*.[18]

§ 33. O mesmo Regulamento impõe às plataformas de muito grande dimensão, mediante pedido fundamentado do coordenador dos serviços digitais de estabelecimento, o dever de facultar acesso a dados a investigadores habilitados para a compreensão dos riscos sistêmicos (art. 40.º, n.º 4), e o Regulamento (UE) 2024/900 estabeleceu *"regras harmonizadas, nomeadamente obrigações de transparência e obrigações conexas referentes ao dever de diligência, para a prestação de serviços de propaganda política"*.[19]

5.3. Aproximação e distanciamento

§ 34. A aproximação entre os dois sistemas situa-se nos fundamentos e em regras pontuais, pois a avaliação de impacto do art. 9º-D, V, da Resolução TSE nº 23.610/2019 corresponde à do art.

[17] Id., Capítulo III, ponto 9, alínea b; Capítulo IV, ponto 15, alíneas c e f.

[18] UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (Regulamento dos Serviços Digitais). Jornal Oficial da União Europeia, L 277, 27 out. 2022, p. 1, arts. 34.º, n.º 1, alínea c, e 35.º, n.º 1, alíneas d e e. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065. Acesso em: 14 out. 2026.

[19] Id., art. 40.º, n.º 4; UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/900 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política. Jornal Oficial da União Europeia, L, 2024/900, 20 mar. 2024, art. 1.º, n.º 1. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32024R0900. Acesso em: 14 out. 2026.

34.º do Regulamento dos Serviços Digitais e a exclusão de candidatos dos sistemas de recomendação corresponde à adaptação de sistemas algorítmicos do art. 35.º, n.º 1, alínea d, e o distanciamento é estrutural, pois o direito europeu assenta os deveres das plataformas em regulamento legislativo de vigência permanente, sob supervisão de autoridade com poder sancionatório, e assegura por lei o acesso de pesquisadores a dados, enquanto o brasileiro os assenta em resolução de vigência eleitoral, aguarda a legislação reclamada pelo item 12 da tese do Tema 987 e deixa o acesso a dados à mercê das ferramentas que as empresas decidem oferecer.

6. Conteúdo constitucionalmente adequado da regulação forte

§ 35. As proposições doutrinárias, a jurisprudência e o cotejo permitem delimitar o conteúdo da regulação forte compatível com a liberdade de expressão, cujo primeiro elemento é a base legal permanente, editada pelo Congresso Nacional nos termos do item 12 da tese do Tema 987, que imponha às plataformas de grande dimensão o dever de avaliar e atenuar os riscos sistêmicos que seus serviços, inclusive os sistemas de recomendação e de publicidade, produzem sobre o processo democrático, segundo o modelo dos arts. 34.º e 35.º do Regulamento dos Serviços Digitais e do ponto 15 da Declaração Europeia, e o segundo é a transparência auditável, com bibliotecas de anúncios consistentes e identificação do financiador efetivo, acesso de pesquisadores a dados nos moldes do art. 40.º, n.º 4, do mesmo Regulamento e auditoria independente das avaliações de risco.

§ 36. O terceiro elemento é a responsabilidade proporcional à atividade, com a consolidação legal da presunção relativa de culpa por anúncios, impulsionamentos pagos e disseminação inorgânica fixada no Tema 987, o realinhamento do art. 57-B, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 a esse padrão e a vedação de cláusulas de isenção em instrumentos de cooperação com autoridades públicas, e o quarto é o devido processo na moderação, com motivação, comunicação ao usuário e recurso contra decisões de remoção, suspensão ou redução de alcance que atinjam discurso político, como já preveem o art. 28, § 4º-B, da Resolução TSE nº 23.610/2019 e o item 7 da tese do Tema 987, na linha da exigência de total visibilidade afirmada na ADI 4.451, e o quinto é o limite que a liberdade de expressão impõe à própria regulação, dirigida a estruturas, processos, publicidade e dados, e não ao juízo estatal sobre a verdade de opiniões, sem obrigação geral de vigilância e sem censura, como estabelecem o art. 220, § 2º, da Constituição e o ponto 15, alínea c, da Declaração Europeia.

7. Conclusões

I. As eleições presidenciais brasileiras de 2026 registraram propaganda paga no período de vedação, recomendação algorítmica irregular de candidatos, aprovação de anúncios falsos produzidos por inteligência artificial, impulsionamento estrangeiro sem identificação do financiador e suspensões transitórias de contas por decisão de plataforma.

II. A liberdade de expressão e de informação (CF, arts. 5º, IV, IX e XIV, e 220), em sua dimensão coletiva, é lesável pelo poder privado de selecionar e distribuir o discurso e constitui o fundamento constitucional da regulação das plataformas.

III. A doutrina examinada e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da ADPF 130 ao Tema 987, convergem no reconhecimento desse poder privado e da omissão parcial na proteção dos direitos fundamentais e da democracia, com apelo ao legislador.

IV. O regime brasileiro apresenta limites de fonte, de fiscalização e de sanção, assentado em resolução de vigência eleitoral, sem auditoria nem acesso de pesquisadores a dados e operado por memorandos que isentam de responsabilidade as empresas que os descumprem.

V. A Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais, densificada pelos Regulamentos (UE) 2022/2065 e 2024/900, aproxima-se do direito brasileiro nos fundamentos e dele se distancia pela base legislativa permanente, pela supervisão com poder sancionatório e pelo acesso de pesquisadores a dados.

VI. A regulação forte constitucionalmente adequada compreende base legal permanente com deveres de avaliação e atenuação de riscos sistêmicos, transparência auditável, responsabilidade proporcional ao impulsionamento, devido processo na moderação e vedação de controle estatal sobre o conteúdo das opiniões.

Referências

AGÊNCIA SENADO. TSE destaca normalidade no 1º turno e redução das denúncias de desinformação. *Senado Notícias*, Brasília, 4 out. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/10/04/tse-destaca-normalidade-no-1o-turno-e-reducao-das-denuncias-de-desinformacao. Acesso em: 14 out. 2026.

AREAL, Pedro. Rede social X muda regras de algoritmo para eleição no Brasil. Entenda. *Metrópoles*, Brasília, 17 ago. 2026. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/rede-social-x-muda-regras-de-algoritmo-para-eleicao-no-brasil-entenda. Acesso em: 14 out. 2026.

BALKIN, Jack M. Free speech in the algorithmic society: big data, private governance, and new school speech regulation. *UC Davis Law Review*, Davis, v. 51, n. 3, p. 1149-1210, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 14 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 4.451/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 21 jun. 2018. *DJe*-044, 6 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 7.261 MC-Ref/DF. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 26 out. 2022. *DJe*-237, 23 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF 130/DF. Rel. Min. Carlos Britto. Julgado em 30 abr. 2009. *DJe*-208, 6 nov. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). RE 1.037.396/SP (Tema 987). Rel. Min. Dias Toffoli. Mérito julgado em 26 jun. 2025, *DJe* 5 nov. 2025; embargos de declaração julgados em 11 jun. 2026, tese fixada em 17 jun. 2026.

CARDOSO, Rafael. Big techs descumprem regras eleitorais no dia da votação, diz estudo. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 6 out. 2026. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2026-10/big-techs-descumprem-regras-eleitorais-no-dia-da-votacao-diz-estudo. Acesso em: 14 out. 2026.

KELLER, Clara Iglesias. Don't shoot the message: regulating disinformation beyond content. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 18, n. 99, p. 496-525, jul./set. 2021.

META derruba perfil de série de Porchat sobre elo entre Master, Lagoinha e Flávio Bolsonaro, mas recua e reativa página. *Terra*, São Paulo, 23 set. 2026. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/meta-derruba-perfil-de-serie-de-porchat-sobre-elo-entre-master-lagoinha-e-flavio-bolsonaro-mas-recua-e-reativa-pagina,9337e38a7d8ecdbbb398a989f1bbae38guistz4h.html. Acesso em: 14 out. 2026.

META desabilitou anúncios do perfil de Lula no Facebook. *Diario de Pernambuco*, Recife, 25 set. 2026 (texto da Agência Brasil). Disponível em: https://www.diariodepernambuco.com.br/politica/2026/09/11724946-meta-desabilitou-anuncios-do-perfil-de-lula-no-facebook.html. Acesso em: 14 out. 2026.

NALON, Tai. Posts pró-Flávio no X expõem elo entre Polymarket e rede transnacional de desinformação. *Aos Fatos*, Rio de Janeiro, 25 set. 2026. Disponível em: https://www.aosfatos.org/noticias/posts-pro-flavio-elo-polymarket-rede-transnacional-desinformacao/. Acesso em: 14 out. 2026.

PODER360. Meta aprova anúncios eleitorais falsos gerados por IA, diz estudo. *Poder360*, Brasília, 18 set. 2026. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes-2026/meta-aprova-anuncios-eleitorais-falsos-gerados-por-ia-diz-estudo/. Acesso em: 14 out. 2026.

PRESTES, Helena. OEA aponta interferência externa e desinformação na eleição brasileira. *CNN Brasil*, São Paulo, 6 out. 2026. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/eleicoes/oea-aponta-interferencia-externa-e-desinformacao-na-eleicao-brasileira/. Acesso em: 14 out. 2026.

RELATÓRIO da Abin alerta para risco de interferência dos EUA nas eleições. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 19 set. 2026. Disponível em: https://www.em.com.br/politica/2026/09/7504228-relatorio-da-abin-alerta-para-risco-de-interferencia-dos-eua-nas-eleicoes.html. Acesso em: 14 out. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. Liberdade de expressão e o problema da regulação do discurso do ódio nas mídias sociais. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1207-1233, set./dez. 2019.

SPAGNUOLO, Sérgio. Meta, Telegram e X fecham acordo com TSE sobre desinformação sem punição caso não cumpram. *Agência Pública*, São Paulo, 29 jul. 2026. Disponível em: https://apublica.org/2026/07/desinformacao-big-techs-e-tse-fazem-acordo-que-nao-preve-punicao/. Acesso em: 14 out. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Presidente do TSE conclui 1º turno das Eleições 2026 e projeta mesma tranquilidade para segunda fase do pleito. Brasília, 4 out. 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Outubro/presidente-do-tse-conclui-1o-turno-das-eleicoes-2026-e-projeta-mesma-tranquilidade-para-segunda-fase-do-pleito. Acesso em: 14 out. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a propaganda eleitoral. Texto compilado com as alterações das Resoluções nº 23.732/2024 e nº 23.755/2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 14 out. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016/C 202/02). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 202, 7 jun. 2016, p. 389.

UNIÃO EUROPEIA. Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital (2023/C 23/01). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 23, 23 jan. 2023, p. 1.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (Regulamento dos Serviços Digitais). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 277, 27 out. 2022, p. 1.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/900 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política. *Jornal Oficial da União Europeia*, L, 2024/900, 20 mar. 2024.

VALE, Caroline; GAYER, Eduardo. Campanha de Lula aciona TSE e acusa Meta de favorecer Flávio. *SBT News*, São Paulo, 14 out. 2026. Disponível em: https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/eleicoes/campanha-de-lula-aciona-tse-e-acusa-meta-de-favorecer-flavio. Acesso em: 14 out. 2026.

WU, Tim. Is the First Amendment obsolete? *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 117, n. 3, p. 547-581, 2018.

Em conformidade com a Política de Integridade na Atividade Científica do CNPq (Portaria nº 2.664/2026), o autor declara que a ferramenta de Inteligência Artificial Generativa Claude (Anthropic) foi utilizada na redação e na estruturação deste trabalho, sob concepção, determinação e supervisão do autor, bem como na revisão linguística e gramatical do texto e no apoio à organização da revisão de literatura. As teses sustentadas, os critérios propostos e a linha dogmática que os ordena são de autoria exclusiva do autor. O texto foi minuciosamente revisado por humano em todas as suas passagens. Todo o conteúdo foi concebido e revisado criticamente pelo autor, que assume integral responsabilidade pela exatidão, originalidade e integridade do conteúdo final, inclusive quanto a eventuais imprecisões ou plágios.