



## Enfrentamento à desinformação pelo TSE nas eleições de 2022: análise de julgados de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023\*

*Confronting disinformation by the TSE in the 2022 elections: analysis of judgments from January 1, 2022 to December 31, 2023*

**Adriana Martins Ferreira Festugatto\*\***

**Pedro Augusto Lopes Sabino\*\*\***

Recebido em: 15/7/2024

Aprovado em: 12/8/2024

### Resumo

Objetiva-se com o texto analisar como se deu o enfrentamento à desinformação pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no campo judicial, nas eleições de 2022. Algumas questões de fundo que se colocam são: o TSE explicitou o conceito de desinformação em seus julgamentos? Em quais circunstâncias o TSE entende que a prática desinformativa justifica a não prevalência da liberdade de expressão? Adotou-se uma metodologia analítica dos principais argumentos utilizados pela Corte Superior Eleitoral a fim de nortear a atuação dos diversos interessados no processo político-eleitoral. As principais conclusões são que, para além dos

\* Este é um dos produtos resultantes das atividades desenvolvidas pelos Grupos de Pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – Escola Judiciária Eleitoral (EJE), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e Assessoria de Inclusão e Diversidade (AID) – sob a coordenação-geral do Ministro Floriano de Azevedo Marques Neto, coordenação adjunta da Ministra Edilene Lôbo e coordenação científica do Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 3, “Democracia em Redes”, ao qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Marisa von Büllow e do Prof. Dr. Frederico Batista Pereira.

\*\* Integra o quadro de servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, onde exerce a função de chefe do Cartório da 94ª Zona Eleitoral de Chapecó. Mestre e doutoranda em Direitos Fundamentais pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). *E-mail*: adrianafestugatto@gmail.com.

\*\*\* Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Professor adjunto da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: plopossabino@gmail.com.



esforços de enfrentamento na esfera administrativa, o TSE foi intensamente demandado do ponto de vista judicial e que a Corte afirmou reiteradamente em seus julgados o direito do eleitor à *informação verdadeira, não fraudulenta, não descontextualizada*. Nesse sentido, mostrou-se como um dos grandes desafios sopesar a intervenção mínima do Judiciário no debate público e a higidez do ambiente informativo, com isso definindo o que vem a ser considerado conteúdo desinformativo para o Judiciário Eleitoral, destacando-o do exercício regular da liberdade de expressão.

**Palavras-chave:** Poder Judiciário; direito à informação; democracia.

### Abstract

The objective of this text is to analyze how the TSE combated disinformation in the judicial sphere during the 2022 Elections. Some basic questions that arise are: did the TSE make the concept of disinformation explicit in its judgments? Under what circumstances does the TSE understand that the practice of misinformation justifies the non-prevalence of freedom of speech? An analytical methodology was adopted for the main arguments used by the Superior Electoral Court in order to guide the actions of the various interested parties in the political-electoral process. The main conclusions are that, in addition to efforts to confront the issue in the administrative sphere, the TSE was intensely demanded from a judicial point of view, and that the Court repeatedly affirmed in its judgments the voter's right to true, non-fraudulent, non-decontextualized information. In this sense, one of the great challenges has been to weigh up the minimum intervention of the Judiciary in the public debate and the health of the information environment, and thus define what is considered disinformative content for the Electoral Judiciary, setting it apart from the regular exercise of freedom of speech.

**Keywords:** Judiciary; right to information; democracy.



## Introdução

No campo eleitoral, toda e qualquer informação – seja a orientação ideológica do partido, a opção religiosa do candidato, a vida pregressa das lideranças políticas ou mesmo quem são os financiadores da atividade política – pode impactar a opção do eleitor nas urnas. Esses fatos evidenciam a gravidade de condutas destinadas a submeter o eleitor a informações capazes de comprometer a sua percepção da realidade e, por consequência, afetar a normalidade do processo eleitoral.

Tanto do ponto de vista dogmático – como consequência mesma do texto constitucional vigente (v.g., Preâmbulo, art. 1º, *caput*, art. 5º, XLIV, art. 12, § 4º, I, art. 17, art. 23, art. 34, VII, *a*, todos da Constituição Federal) – quanto do ponto de vista prático – atentando-se para as condições necessárias ao exercício da soberania popular –, a efetividade do Estado democrático de direito se impõe a todos. A rejeição de práticas voltadas a prejudicar a precisa compreensão da realidade por parte dos cidadãos demanda o esforço de todos os entes federativos, de todos os Poderes e, especialmente, de toda a sociedade.

Nesse sentido, os esforços da Justiça Eleitoral no enfrentamento ao fenômeno comunicacional da *desinformação* justificam-se em razão de o acesso à (boa) informação ser condição necessária para o exercício pleno dos direitos políticos e para a efetividade da participação na vida pública, já que afeta diretamente o direito fundamental à liberdade de expressão, tomada em sua dupla dimensão: a positiva, que engloba a possibilidade de o cidadão se manifestar como bem entender; e a negativa, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado por meio de censura.

É inegável a dificuldade em se distinguir a emissão de conteúdo equivocado mas de boa-fé de situações em que se observa o propósito de induzir a opinião pública a erro por meio da divulgação de conteúdo sabidamente falso. Precisamente por isso, um dos desafios do tema é a colisão entre a liberdade de expressão e de comunicação das pessoas – que,



apesar do alto grau de relevância, não pode ser considerado como valor absoluto – e o direito de *se informar* e *ser informado*<sup>1</sup>. Neste ponto, merece referência que o acesso a informações verdadeiras como um direito é um desafio discutido antes dos avanços das tecnologias de informação e comunicação (Carvalho, 1994).

Esse cenário de desordem desinformativa<sup>2</sup> – expressão cunhada por Wardle e Derakhshan (2017) para descrever a poluição informacional que assola a modernidade a partir das novas tecnologias de informação e comunicação, e que inclui justamente a disseminação de conteúdo intencionalmente falso, também os equívocos honestos e sátiras, paródias e tudo o mais que transita entre a verdade e a desinformação – revela-se ainda mais ameaçador quando se volta às instituições democráticas, naquilo que tem sido chamado de *desinformação antissistema*<sup>3</sup> (Alvim; Zilio; Carvalho, 2023).

Para a Justiça Eleitoral, combater a desinformação dirigida aos atores do processo eleitoral (candidato *vs* candidato), ou especificamente a modalidade antissistema, mostrou-se desafio complexo, fato que levou o

---

<sup>1</sup> O direito de *se informar*, conforme entendimento reiterado na doutrina, compreende a faculdade de buscar informações sem impedimentos e o direito de *ser informado* abrange a possibilidade de receber informações sem obstáculos (Rodrigues Junior, 2009, p. 182; Nunes Júnior, 2011, p. 44-47). No primeiro caso, tem-se uma atitude ativa voltada ao próprio acesso à informação; no segundo caso, uma atitude passiva por ocasião do recebimento de informação.

<sup>2</sup> *Desordens informativas* são termos que remetem a um conceito complexo, abrangendo situações variadas. Consoante Alvim, Zilio e Carvalho, é “um gênero que, em linha de princípio, comportará *informações incorretas* (equívocos transmitidos sem ânimo de prejudicar), *desinformações* (que pressupõem falsidade e intenção de dano) e *informações maldosas* (despidas de alto grau de falsidade, mas circuladas com o propósito claro de impor prejuízos)” (2023, p. 76).

<sup>3</sup> Ao discorrerem acerca das categorias de desinformação de natureza eleitoral, Alvim, Zilio e Carvalho diferenciam *desinformação interpartes* da *desinformação antissistema*. Enquanto as primeiras se referem a ataques desinformativos direcionados a seus competidores, as segundas consistem em ataques desinformativos voltados às instituições democráticas (2023, p. 415-464).



Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a conferir, em 2021, o caráter permanente ao seu Programa de Enfrentamento à Desinformação (PPED)<sup>4</sup>.

Analisar o modo como a Justiça Eleitoral enfrentou o novo desafio relacionado à desinformação é tarefa que se impõe tanto com o propósito de contribuir para o aprimoramento institucional quanto para a tutela dos direitos envolvidos. Nesse sentido, o período das últimas eleições nacionais se mostra particularmente significativo.

De fato, as eleições de 2022 evidenciaram o agravamento desse fenômeno, notadamente em virtude não só da polarização política observada na disputa eleitoral mas de todo o leque de recursos tecnológicos de produção e difusão de conteúdo, combinado com uma estrutura fiscalizatória ainda analógica. Ainda que fuja aos objetivos deste trabalho realizar análise mais detalhada sobre o contexto político que circundou o referido pleito, a judicialização crescente de demandas, tendo como objeto a disseminação de desinformação, é realidade que requer atenção.

Desse modo, o objetivo geral deste artigo é analisar como se deu o enfrentamento à desinformação pelo TSE, no campo judicial, nas eleições de 2022.

Mais especificamente, decompondo-se essa indagação mais ampla, relacionada ao objetivo geral, esta pesquisa busca responder questões importantes, que nortearão a atuação da Justiça Eleitoral no pleito de 2024: o TSE explicitou o conceito de desinformação em seus julgamentos? Em quais circunstâncias o TSE entende que a prática desinformativa justifica a não prevalência da liberdade de expressão? Quais princípios foram opostos à liberdade de manifestação do pensamento na fundamentação das decisões do TSE?

---

<sup>4</sup>O programa tem por finalidade enfrentar a desinformação relacionada à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, ao sistema eletrônico de votação, ao processo eleitoral em suas diferentes fases e aos atores nele envolvidos e foi instituído por meio da Portaria-TSE n. 510/2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 7 jul. 2024.



Para responder a essas perguntas, realizou-se levantamento e análise de acórdãos proferidos pela Corte no pleito referido e que mencionaram o termo “desinformação”. Cabe registrar o aspecto inédito do recorte da pesquisa realizada perante outros estudos sobre desinformação no contexto das eleições de 2022 recentemente publicados<sup>5-6</sup>, seja no aspecto qualitativo, seja no quantitativo. No aspecto quantitativo, relativamente às decisões judiciais, o recorte dado à pesquisa engloba decisões proferidas em período mais abrangente (2022/2023). Qualitativamente, o objeto desta pesquisa não se restringe apenas à desinformação que circula nos meios digitais, mas também àquela que é veiculada nas mídias tradicionais (rádio, TV e impressos).

## 1 Metodologia

Alinhado ao objetivo geral de melhor compreender o controle judicial da desinformação promovido pela Justiça Eleitoral, optou-se pelo levantamento de julgados por meio da página Jurisprudência da Justiça Eleitoral<sup>7</sup>, acessível por qualquer cidadão, possibilitando a ampla checagem dos dados utilizados nesta pesquisa.

A delimitação temporal foi feita tomando por base as eleições de 2022, restringindo-se o exame às decisões colegiadas (acórdãos) proferidas pelo TSE entre *1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023*.

<sup>5</sup> Registre-se o relatório elaborado pela Missão de Observação Eleitoral, coordenada pelo Dr. José Luis Bolzan de Moraes (FDV/ES), que teve como escopo a “desinformação nas Eleições 2022”. Mais detalhes em: Moraes (2023).

<sup>6</sup> A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em conjunto com outras instituições publicou o relatório *O que é desinformação no Judiciário Brasileiro*, no qual mapeou decisões sobre o tema de janeiro de 2019 a outubro de 2022, dedicando seção específica ao Tribunal Superior Eleitoral. A íntegra pode ser conferida em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Pesquisa-Fake-News.pdf>.

<sup>7</sup> A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em conjunto com outras instituições publicou o relatório *O que é desinformação no Judiciário Brasileiro*, no qual mapeou decisões sobre o tema de janeiro de 2019 a outubro de 2022, dedicando seção específica ao Tribunal Superior Eleitoral. A íntegra pode ser conferida em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Pesquisa-Fake-News.pdf>.



Utilizando-se a “pesquisa avançada” na referida página, selecionou-se a opção “inteiro teor” e os parâmetros de busca: “desinforma\*” OR “fake news”. Desse modo, em 23 de abril de 2024, às 13h16, foram localizadas 156 decisões<sup>8</sup>.

Optou-se pela adoção da ferramenta Notion para registros e catalogações das decisões que atenderam aos critérios expostos<sup>9</sup>. A tabela criada possui os seguintes campos para preenchimento: órgão (TSE), tipo de decisão (acórdão), eleição (2022), classe/processo, data da decisão, município, Estado, relevância, relator, relator designado, grandes temas, tags, anotação, ementa, decisão, referência legislativa, referência doutrinária, referência jurisprudencial, link para inteiro teor e uso de redes sociais ou outras plataformas eletrônicas.

As decisões foram classificadas quanto à *espécie de desinformação*<sup>10</sup> – propaganda eleitoral, aqui abrangidas a desinformação, que tem como foco atingircandidataou candidato, ouantissistema, aquela voltada contra a segurança do processo eleitoral e a própria Justiça Eleitoral – e quanto à *relevância para a compreensão do tema*: baixa, média e alta.

Foram consideradas de relevância *baixa* aquelas decisões em que os parâmetros de busca apareceram no inteiro teor da decisão, mas não foram discutidos. Efetivamente, a decisão versava, por exemplo, a

<sup>8</sup> A consulta com todos os parâmetros de pesquisa referendados é acessível pelo link: [https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=desinforma\\*%20OR%20%2522fake%20news%2522&inteiroTeor=true&eleicoes=2022&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252C&datas=Julgamento\\_2022-01-01\\_2024-01-31\\_&params=s&pag=2&tamPag=100](https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=desinforma*%20OR%20%2522fake%20news%2522&inteiroTeor=true&eleicoes=2022&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252C&datas=Julgamento_2022-01-01_2024-01-31_&params=s&pag=2&tamPag=100).

<sup>9</sup> Cumpre registrar nosso agradecimento a Gabriel Menezes Figueiredo, servidor do TSE, que apresentou a ferramenta Notion em *workshop* realizado no 1º Encontro dos Grupos de Pesquisa do TSE, em março de 2024, e sempre esteve à disposição do grupo para que os mecanismos de busca existentes na página do TSE pudessem ser mais bem utilizados e, por conseguinte, fosse ampliada a base de dados usada no levantamento das decisões.

<sup>10</sup> Saliente-se que as desinformações podem ser classificadas por diferentes critérios. A classificação feita por Wardle e Derakhshan (2017) utiliza como critério o *conteúdo da mensagem desinformativa*. Alvim, Zilio e Carvalho (2023) apresentam classificação que leva em conta o *prejudicado pela mensagem desinformação*, que pode ser o adversário eleitoral ou o próprio sistema.



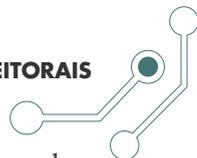
respeito de questão processual de ação na qual foi discutida desinformação. Em virtude disso, apesar de aparecer na busca, a decisão não agregava nada à compreensão do fenômeno da desinformação. Em outros casos, classificados como de relevância *média*, foram observadas decisões que apenas reiteraram argumentos já utilizados pelo relator em outros julgados ou ofereceram acréscimos pontuais, incrementando a fundamentação da decisão no mesmo sentido que vinha sendo adotado. Foram classificados como de relevância *alta* decisões que apreciaram situações novas, casos de repercussão pública ou que refletiram mudanças de entendimento jurisprudencial sobre o tema.

Por oportuno, estabeleceu-se campo para registro do meio de divulgação da desinformação (análogo ou digital e, nesse caso, qual rede social ou aplicativo foi utilizado), e se é caso de uso de inteligência artificial, a fim de apurar como essas variantes se apresentaram nos quadros fáticos levados ao controle judicial.

Com foco no objetivo geral já especificado – o de “analisar como se deu o enfrentamento à desinformação pelo TSE, no campo judicial, nas eleições de 2022” – e as questões norteadoras constantes na introdução, tem-se a registrar achados da pesquisa relacionados ao conceito de desinformação; às circunstâncias que impõem a prevalência de outros princípios constitucionalmente tutelados sobre a liberdade de expressão; bem como mudança de entendimento jurisprudencial concernente à responsabilidade pela propagação de desinformação.

## **2 Conceito de desinformação nos julgados do TSE referentes às eleições de 2022**

O exame do conceito de desinformação usado nas decisões colegiadas do TSE não se confunde com a identificação de uma definição abrangente e minuciosa, da qual fosse possível deduzir as diversas situações concretas submetidas ao julgamento da Corte.



Conforme Eros Roberto Grau, os conceitos são as ideias a que podem ou não corresponder termos precisos. A indeterminação dos termos não se confunde, pois, com a indeterminação das ideias correlativas (Grau, 1988).

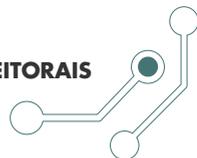
A dificuldade conceitual sobre o tema “desinformação” é um dos pontos que a relatora especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão da Organização das Nações Unidas (ONU) fez constar no Relatório A/HRC/47/25 (2021, p. 3)<sup>11</sup>, justificando essa falta de um conceito universalmente aceito – em parte – pela ausência de uma linha clara entre realidade e falsidade, e entre a intenção de causar prejuízo ou a ausência dela.

Para a compreensão do enfrentamento à desinformação promovido pela Justiça Eleitoral nas eleições de 2022, cumpre reconhecer que o conjunto de julgados analisados revelou orientação consistente, apta a fornecer aos jurisdicionados elementos importantes quanto ao entendimento conceitual a ser adotado pela Corte em futuros casos.

O TSE analisou casos em que foi distorcida a percepção da opinião pública acerca do fato divulgado; julgou casos nos quais a proteção da honra contra calúnias, injúrias e difamações impunha a não prevalência da liberdade de expressão; decidiu-se a respeito da difusão de informações sabidamente inverídicas. O conjunto de julgados relativos a práticas qualificadas como desinformativas e as condutas explicitamente reconhecidas como lícitas evidenciam o conceito adotado pelo Tribunal.

Assim, da análise dos julgados colegiados da Corte para as eleições de 2022, verificou-se que desinformação vem a ser entendida como “a divulgação de informações manifestamente falsas, deliberadamente criadas para enganar e prejudicar terceiros” (Ref-Rp n. 060120018, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 3/10/2022). Nesse sentido, a instância superior eleitoral tem justificado a sua atuação com base na proteção da liberdade de votar do eleitor, da honra e do sistema

<sup>11</sup> Íntegra disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4725-disinformation-and-freedom-opinion-and-expression-report>. Acesso em: 7 jul. 2024.



eleitoral, como revelam algumas das decisões indicadas a seguir, em que foram reconhecidos a prática desinformativa e variados fundamentos.

Considerou-se desinformativa a prática de *distorcer a percepção da opinião pública acerca de fato*. Essa conduta foi examinada em diferentes variações. Foi considerada desinformação a associação de candidato adversário a criminoso célebre, responsável por tentativa de homicídio, seja por meio de fatos sabidamente inverídicos ou por meio de conteúdos verdadeiros gravemente descontextualizados (Ref-Rp n. 0600910-03.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022; Ref-Rp n. 0600845-08.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 1º/9/2022).

No mesmo sentido, foi julgada como desinformativa a prática de se editar um vídeo verdadeiro com a supressão de palavra de modo a resultar na alteração completa do sentido da mensagem. Ao ser suprimida a palavra “não”, o sentido da mensagem do candidato adversário foi substancialmente modificado (Ref-Rp n. 0600907-48.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022).

Induzir o eleitor a acreditar que um instituto de pesquisa independente estaria vinculado a candidato adversário também foi considerado desinformação. Foi comprometida a percepção do eleitor acerca dos dados que chegaram ao seu conhecimento (Ref-Rp n. 060092047, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022).

A atribuição indevida ao candidato e a seu partido da responsabilidade por decisão judicial com péssima repercussão entre profissionais de determinada categoria também foi considerada desinformação (Ref-Rp n. 0600956-89.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022).

A criação de página de falsa agência de checagem, concebida para reforçar ideia de independência e neutralidade e enganar eleitor em página de campanha é outro exemplo de prática desinformativa reconhecida pelo



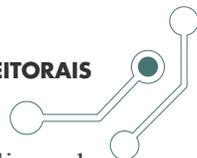
TSE (Representação n. 0600966-36.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 27/9/2022).

No que diz respeito à *proteção da honra contra calúnias, injúrias e difamações*, o TSE igualmente apreciou diversos casos de desinformação. A associação de candidato, como mandante, à morte de indígenas e crianças (Ref-Rp n. 0600891-94.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 6/9/2022), assim como a associação de candidato à compra de votos por meio da inserção de dinheiro dentro de sanduíches (Rp n. 0600929-09.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022) são exemplos de desinformação.

O TSE julgou caso relativo à insinuação de ser o candidato mandante de crime de tortura e de homicídio (Ref-Rp n. 0601012-25.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022), bem como a divulgação de conteúdo que negava o reconhecimento judicial da inocência de candidato adversário (Recurso no Direito de Resposta n. 060092302, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 29/9/2022). Práticas desinformativas dessa natureza seriam aptas a induzir o eleitor a não confiar na idoneidade do candidato adversário e foram combatidas pelo Tribunal Superior.

Nas eleições de 2022, o TSE também teve de enfrentar a prática de difundir informações sabidamente inverídicas com o propósito de interferir no pleito, comprometendo a confiança nas instituições e, por conseguinte, na conveniência de se manter o sistema<sup>12</sup>. Nesse sentido, é possível destacar a conduta julgada desinformativa analisada no caso que envolveu a afirmação

<sup>12</sup> Mesmo sendo reiteradamente afirmada a necessidade de interferência mínima do Judiciário no embate democrático (Ref-Rp n. 060100193, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022; Ref-Rp n. 060084690, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022; AgR-REspe n. 0600396-74/SE, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 21/3/2022; REspe n. 0600057-54/MA, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 22/6/2022; Rp n. 2409-91/DF, rel. designada Min. Cármen Lúcia, PSESS de 25/8/2010), a preservação



de que a nova versão do título eleitoral (e-Título) poderia compatibilizar, de forma automática, votos em benefício de candidato (Ref-Rp n. 0600846-90.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 13/9/2022).

A Corte Superior também considerou desinformativa a prática de difundir sem provas conteúdo que colocava em xeque a aceitabilidade das regras do jogo democrático e a confiança nos resultados das eleições (Rp n. 0600741-16.2022; Rp n. 0600556-75.2022; Rp n. 0600549-83.2022; Rp n. 0600550-68.2022, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 30/9/2022).

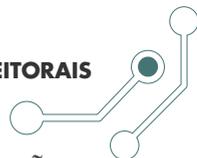
No mesmo sentido, foi considerada desinformativa a divulgação de vídeo com ataques marginais à honorabilidade de ministra do TSE por ato praticado no desempenho de sua função jurisdicional durante período eleitoral (AgR-AgR-Rp n. 0601666-12, Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 21/9/2023, publicado no *Diário de Justiça Eletrônico* 197, data 4/10/2023). Entendeu-se que, apesar de dirigidos a membra do Tribunal, os ataques visavam atingir a própria independência e dignidade institucional da Corte.

Por se tratar de inovação para as eleições de 2022, a previsão da atuação da Justiça Eleitoral no tocante à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral (art. 9-A da Res.-TSE n. 23.610/2019)<sup>13</sup> possibilitou identificar, além dos 3 casos aqui citados, outros 14 submetidos ao TSE (totalizando 17 casos) voltados à análise da prática de *desinformação antissistema*. Para essas situações, afirmou-se a legitimidade e normalidade do pleito, independentemente da situação particular dos candidatos, como *bem jurídico-constitucional autônomo*, posto que a aceitabilidade das

---

das condições necessárias à própria preservação do processo democrático foi considerada justificativa da intervenção judicial no enfrentamento à desinformação.

<sup>13</sup> Art. 9º-A. É vedada a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos, devendo o juízo eleitoral, a requerimento do Ministério Público, determinar a cessação do ilícito, sem prejuízo da apuração de responsabilidade penal, abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação (Revogado pela Resolução-TSE n. 23.714/2024).



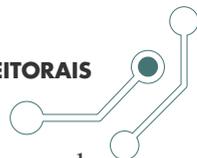
regras do jogo democrático e a confiança nos resultados das eleições são os pressupostos naturais e indispensáveis para as eleições.

Por outro lado, na construção de um conceito por exclusão, a Corte explicitou, em vários julgados, o que *não deve ser compreendido como desinformação*. Nesse sentido foram os *juízos de valor, as opiniões dos emissores; os meros equívocos honestos ou incorreções materiais, as sátiras e as paródias, bem como notícias veiculadas em tom exaltado e até sensacionalista* (Ref-Rp n. 0601200-18.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 3/10/2022; REspe n. 972-29/MG, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 26/8/2019).

A Corte não entendeu como prática desinformativa a *crítica à decisão específica do Supremo Tribunal Federal (STF)*, de conhecimento notório no país, que anulou condenações de candidato (Ref-Rp n. 0601178-57.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 30/9/2022). A liberdade de exprimir um juízo de valor crítico a determinada ação praticada por instituição pública não estaria dentro do campo da desinformação.

Nessa linha de *excluir da configuração de prática desinformativa*, pode-se mencionar a *narrativa de caráter irônico e retórico* sobre a evolução patrimonial supostamente desproporcional de candidato que exerceu atividade política por diversos mandatos (Ref-Rp n. 0600952-52.2022, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, 22/9/2022). A Corte já havia decidido sobre a importância da difusão de informações sobre os candidatos, sobre o escrutínio minucioso da vida dos possíveis representantes políticos pelos eleitores (AgR-REspe n. 060045-34/SE, rel. Min. Edson Fachin, DJe de 4/3/2022). Coerente com o entendimento e com o tratamento diferenciado dado a manifestações de nítido caráter humorístico, o TSE não considerou a prática como desinformativa.

Também se harmoniza com essa ideia de proteção da Justiça Eleitoral o *cotejo de manifestações passadas e contemporâneas de candidatos*. A edição e exibição de manifestações antigas a respeito de atuais aliados, com nítido



propósito crítico, valendo-se de humor e de sátira, explicitando mudanças de orientação política do candidato, fornecem subsídios ao eleitor para avaliar a sua coerência e confiabilidade. O TSE não considerou tal prática como desinformativa. Diversamente, a considerou caso de exercício regular da liberdade de expressão (Ref-Rp n. 060100618, Acórdão, Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 22/9/2022).

A doutrina tem papel relevante para o desenvolvimento institucional, para o aprimoramento da prática jurisdicional por meio da reconstrução das decisões e para o desenvolvimento teórico que permita, a partir de formulação mais abstrata, atingir espectro mais abrangente de situações. A prática, por seu turno, desafia a pertinência da elaboração teórica, e o enfrentamento da desinformação demonstra isso. A atuação da Corte não pode se valer de uma atuação mecânica sem considerar outros bens jurídicos.

O conjunto de decisões indicadas demonstra que o TSE, em seu enfrentamento à desinformação, empenhou-se para explicitar o conceito de desinformação que norteou a sua atuação nas eleições de 2022. Essas decisões forneceram vários parâmetros aptos a orientar as atuações dos diversos interessados no processo político-eleitoral.

### **3 Prática desinformativa e a não prevalência da liberdade de expressão**

Sem prejuízo de uma conduta ser considerada desinformativa, é preciso indagar se o TSE reconhece a não prevalência da liberdade de expressão em qualquer circunstância. As decisões analisadas revelam entendimento restritivo da Corte acerca da possibilidade.

O TSE reiteradamente afirmou que a intervenção do Judiciário é possível apenas nas hipóteses de *desequilíbrio ou de excesso* em face da propagação de desinformação comprometedora da higidez do ambiente informativo (Ref-Rp n. 060084508, Acórdão, Min. Maria Claudia Bucchianeri, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 1º/9/2022).



Em consonância ao que fez constar no art. 38 da Res.-TSE n. 23.610/2019<sup>14</sup>, que traz como diretriz a mínima intervenção da Justiça Especializada no que se refere a remoção de conteúdo na internet, o Min. Alexandre de Moraes enfatizou que essa atuação deve se dar apenas para “coibir práticas abusivas ou divulgação de notícias falsas, de modo a proteger a honra dos candidatos e garantir o livre exercício do voto” (AgR-REspEl n. 0600396-74). Em seu voto, a Ministra Maria Claudia Bucchianeri acresceu que “para que o conteúdo possa ser qualificado como propaganda eleitoral desinformativa, imprescindível a demonstração de que envolve fato ‘sabidamente inverídico’ ou ‘gravemente descontextualizado’, ônus que compete ao autor representante, por ser verdadeiro elemento constitutivo do direito de excepcional restrição discursiva por si buscado” (Rec-Rp n. 0600927-39, relatado pela própria).

O TSE tem reiteradamente afirmado o direito do eleitor à *informação verdadeira, não fraudulenta, não descontextualizada*. Da análise do caso que envolveu a suposta distribuição de “*kit gay*” durante governo de partido adversário, o TSE concluiu ser um caso de desinformação (Ref-Rp n. 0600851-15.2022, Acórdão, Min. Alexandre de Moraes, Publicação: PSESS – Publicado em sessão, 22/9/2022).

Constata-se a preocupação da Corte com a tutela da liberdade de expressão tanto pela reiterada afirmação da necessidade de intervenção mínima do Judiciário no debate público quanto pela afirmação da necessidade do potencial comprometimento da higidez do ambiente informativo. A isso se soma o ônus probatório que recai sobre o autor da representação, o que resguarda o eventual equívoco justificável do emissor da mensagem. A proteção da liberdade de informação do cidadão ocorre, pois, limitada por circunstâncias que o TSE buscou explicitar em seus julgados.

---

<sup>14</sup> Res.-TSE n. 23.610/2019: Art. 38 A atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático.



## 4 Outros achados de pesquisa

Os dados apresentados acima permitem constatar, em grande medida, como se deu a atuação colegiada do TSE no enfrentamento à desinformação nas eleições de 2022. Sem embargo, o exame dos acórdãos impõe destaque a outros aspectos que se integram aos já mencionados.

Nesse sentido, *merece aqui referência a mudança de entendimento jurisprudencial* ocorrida a partir do julgamento da Representação n. 0601754-50, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, pela qual foi firmado – em 23/5/2023 – o entendimento de que o art. 57-D<sup>15</sup> da Lei n. 9.504/1997 engloba não só os casos de anonimato na internet, mas também as condutas com autoria identificada mas voltadas à propagação de notícias falsas, a ensejar, além da determinação de retirada do conteúdo, *a fixação de multa a candidato que divulgue informação tida por inverídica*. Foram localizadas 18 decisões com a indicação dessa referência, o que é um indicativo de consolidação como jurisprudência a refletir no pleito municipal de 2024. Trata-se de mudança substancial da interpretação do referido dispositivo legal com relação às eleições de 2020 (limitada, naquele momento, a aplicação de multa para casos de anonimato). Não foram localizadas decisões colegiadas da Corte, no âmbito das eleições de 2022, que veiculem conclusão em sentido diverso, apesar de terem sido verificados votos com ponderações importantes (*vide* R-Rp n. 0601399-40, Min. Nunes Marques). A consequência direta dessa mudança de entendimento é que as demandas com aderência a esse objeto não se extinguíram com a superveniência do pleito; por isso, ao longo do ano de 2023,

<sup>15</sup> Lei n. 9.504/1997: Art. 57-D É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas *a*, *b* e *c* do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica. § 1º (vetado) § 2º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais). § 3º Sem prejuízo das sanções civis e criminais aplicáveis ao responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação do ofendido, a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais.



foi possível verificar inúmeros julgados que prosseguiram no exame de mérito dessas ações. A mera suspensão da postagem em sede liminar não passou a ser mais terminativa passada a data das eleições.

Ademais, os avanços da inteligência artificial generativa e a possibilidade de criação de mídias sintéticas com sobreposição de vozes e imagens, a circular nas campanhas políticas com conteúdo falacioso sobre candidatos, eram um grande temor no cenário nacional de 2022. Inclusive, na recente eleição presidencial que ocorreu na Argentina (2023), viu-se a viralização de vídeos, criados a partir dessa tecnologia, com alto potencial de desinformar<sup>16</sup>.

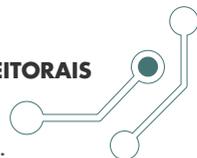
Todavia, com os parâmetros de pesquisa já descritos, não foi localizado nenhum acórdão sobre caso de disseminação de *deep fakes*, como assim são chamadas esse tipo de mídia. Isso não significa que não tiveram circulação no cenário político de 2022, mas apenas que não chegou à mais alta instância judicial eleitoral nenhuma demanda para julgamento colegiado.

Para as eleições de 2024, a questão parece superada do ponto de vista de regulamentação, com a introdução do § 1º no art. 9º-C da Resolução-TSE n. 23.610/2019, que expressamente prevê:

§ 1º É proibido o uso, para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (*deep fake*) (Incluído pela Resolução n. 23.732/2024).

Para as situações de descumprimento, ficará configurado o abuso do poder político e o uso indevido dos meios de comunicação social, acarretando a cassação do registro ou do mandato, sem prejuízo de aplicação de outras medidas cabíveis, sanções que não eram previstas na regulamentação para o

<sup>16</sup> Notícia veiculada sobre esse cenário na Argentina pode ser lida em: <https://exame.com/mundo/campanha-presidencial-na-argentina-usa-inteligencia-artificial-em-grande-escala/>.



pleito de 2022, e garantem maior segurança jurídica a inibir essa prática com alto poder nocivo à democracia.

Cabe registrar ainda que se verificou a existência de muitos julgados que continham os termos de busca já descritos na metodologia desta pesquisa e, portanto, foram objeto de análise, mas que não guardam relação estreita com o tema ou diziam respeito apenas à matéria processual e que, portanto, são inespecíficos para este estudo. Essas decisões foram identificadas como de relevância *baixa* nos registros constantes na ferramenta Notion.

Ademais, constatou-se que não é utilizada nenhuma etiqueta de identificação de assunto “desinformação” no sistema de Jurisprudência, por ocasião da consulta pública, constando predominantemente a marcação ou “propaganda eleitoral irregular” e/ou “matéria processual”, quando assim o for.

Ademais, dos casos postos à apreciação da Corte nas eleições de 2022, verificou-se predomínio de disseminação da desinformação pelas mídias digitais sobre outros meios analógicos, como rádio ou televisão, sendo o Twitter a plataforma citada mais vezes nos pedidos postos à apreciação judicial, seguido do Facebook, não se levando em consideração, nesse momento, se foi caso de efetivo reconhecimento, pelo TSE, do conteúdo como desinformação ou se ficou julgado como pleno exercício da liberdade de expressão e, portanto, mantido sua veiculação.

## Conclusão

Da análise do todo, depreende-se em considerações finais que, paralelamente a todos os esforços da Justiça Eleitoral no enfrentamento à desinformação na esfera administrativa (capacitações, projetos de cidadania, acordos de cooperação e demais ações afetas ao Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação do TSE), há número considerável de casos postos à apreciação judicial.

É possível afirmar ainda que o TSE explicitou o conceito de desinformação que orienta suas decisões, seja ao afirmar explicitamente



o caráter desinformativo de certas condutas, seja ao excluí-lo; até mesmo a inclusão de um repositório de decisões específicas na “Consulta de Jurisprudência por assunto”<sup>17</sup> demonstra esforço em clarificar o que é (e o que não é) considerado desinformação pela Corte.

Todavia, não se pode afastar o desafio que é, na análise do caso concreto, com base nas provas trazidas para análise, sopesar a intervenção mínima do Judiciário no debate público e a higidez do ambiente informativo e, com isso, definir o que vem a ser considerado conteúdo desinformativo e o que é exercício regular da liberdade de expressão.

Ademais, a mudança de entendimento jurisprudencial quanto à possibilidade de aplicação de multa em sede de representação por divulgação de conteúdo desinformativo, aqui exposta, fornece indícios de que o cenário das eleições de 2024 tende a sofrer variação: seja por maior diligência no dever de cuidado, por parte de candidatas e candidatos, com o conteúdo da propaganda eleitoral – e com isso a diminuição de casos judicializados; seja supletivamente, pelo maior número de decisões de mérito que envolvem o tema, por parte dos juízos eleitorais, e, conseqüentemente, maior número de recursos a serem interpelados perante os Tribunais Regionais.

Todos os registros e anotações que foram inseridos na aplicação Notion serão disponibilizados à Escola Judiciária Eleitoral do TSE, possibilitando a continuação futura da pesquisa por interessados em depuração de mais dados, ou mesmo a aplicação do método aqui desenvolvido, para os casos de desinformação relativos aos pleitos de 2018 e 2020.

Como sugestão de melhoria nos registros do sistema de jurisprudência do TSE, para facilitar futuras pesquisas, seja no campo acadêmico, seja pelos profissionais envolvidos nas campanhas eleitorais, tem-se a criação de *tag* a marcar os julgados que tratam de desinformação e, mais especificamente, sobre a desinformação antissistema. Paralelamente, a padronização dos registros no sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe), ou a criação de

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>.



campo específico para identificação de processos cujo objeto seja a apuração de disseminação de desinformação, também é considerada medida válida para facilitar a coleta de dados.

Por oportuno, se entendido pela continuidade das atividades do grupo de pesquisa, vislumbra-se a ampliação do objeto de pesquisa para contemplar as decisões proferidas também pelos Tribunais Regionais e a contraposição com os entendimentos capitaneados pelas Cortes Superiores.

## Referências

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral: o controle judicial da desinformação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *O que é desinformação no Judiciário Brasileiro?: uma análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre fake news*. Disponível em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Pesquisa-Fake-News.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2024.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MORAIS, José Luís Bolzan de. *Missão de observação eleitoral: o controle, pela justiça eleitoral, do uso e impacto das redes sociais no processo eleitoral: relatório final*. Vitória: FDV Publicações, 2023.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Direito e jornalismo*. São Paulo: Verbatim, 2011.

RODRIGUES JUNIOR, Álvaro. *Liberdade de expressão e liberdade de informação: limites e formas de controle*. Curitiba: Juruá, 2009.



WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making*: Council of Europe report DGI(2017)09. Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-forresearch/168076277c>. Acesso em: 7 jul. 2024.

### **Como citar este artigo:**

FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira; SABINO, Pedro Augusto Lopes. Enfrentamento à desinformação pelo TSE nas eleições de 2022: análise de julgados de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 288-308, jan./jun. 2024.