Inteligência Artificial e Eleições Municipais: A Regulamentação do TSE Obsta a Liberdade de Expressão ou Protege a Democracia?

Artificial Intelligence and Municipal Elections: TSE Regulation Hinders Freedom of Expression or Protects Democracy?

CLARA FRANCO
PEDRO AUGUSTO FATEL

Sobre os autores:

***Clara Franco** . Graduada em Direito – Universidade Tiradentes.*

***Pedro Augusto Fatel.** Advogado. OAB/SE 9.609; Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADEP; Pós-graduado em Direito e Processo Civil pela Faculdade Guanambi/BA; LL.M em Direito Empresarial pela FGV/RIO; Conselheiro Titular da OAB/SE (biênio 2022-2025).*

RESUMO

O presente artigo tem como principal objetivo discutir sobre a influência da ferramenta da inteligência artificial na sociedade atual e seus impactos nas eleições municipais brasileiras, referentes ao ano de 2024 (dois mil e vinte e quatro). Através de uma metodologia hipotético-indutiva, com a utilização de doutrina, bem como de legislação, pretende-se demonstrar a história da Justiça Eleitoral e sua modernização com o passar dos anos. Em seguida, faz-se uma análise perante a presença da Inteligência Artificial (IA) nas eleições vindouras, juntamente em observância aos princípios da liberdade de expressão e moralidade, bem como em análise da regulamentação da ferramenta, através do TSE, com a resolução nº 23.732/24, além de especular a obstacularização da liberdade de expressão, ou da proteção à democracia.

Palavras-chave: Inteligência Artificial. Liberdade de Expressão. Democracia. Eleições.

ABSTRACT

The main objective of this article is to discuss the influence of the artificial intelligence tool in today's society and the impacts on Brazilian municipal elections, referring to the year 2024 (two thousand and twenty-four). Through a hypothetical-inductive methodology, using doctrine as well as legislation, the aim is to demonstrate the history of electoral justice and its modernization over the years. Next, an analysis is made regarding the presence of Artificial Intelligence (AI) in the upcoming elections, together with compliance with the principles of freedom of expression and morality, as well as an analysis of the regulation of the tool, through the TSE, with resolution no. 23,732/24, in addition to speculating that freedom of expression or the protection of democracy will be hindered.

Keywords: Artificial intelligence. Freedom of expression. Democracy. Elections.

1. INTRODUÇÃO

"No meio do caminho tinha uma pedra, tinha uma pedra no meio do caminho" – Carlos Drummond de Andrade. O poeta brasileiro, em sua obra, transmite as dificuldades, caracterizadas como pedras, em sua trajetória.

Por analogia, tratando-se do caminho percorrido pela Justiça Eleitoral, bem como em observância a sua evolução, é possível considerar que muitos foram os percalços, ou melhor, muitas foram as pedras, para a conquista de uma limpa estrutura, pautada em segurança jurídica e democracia.

O ato de eleger, propriamente dito, está muito distante de ser uma experiência recente no Brasil. A escolha de um indivíduo para a ocupação de um posto, ou de exercício de determinada função, sempre esteve presente na sociedade, surgindo, em terras brasileiras, com os primeiros núcleos de povoadores do continente.

No princípio, o voto era livre e, a primeira eleição de que se tem conhecimento, ocorreu no ano de 1532, para eleger o Conselho Municipal da Vila de São Vicente, São Paulo. Todavia, com o tempo, o voto passou a ser direito exclusivo para alguns, desde que detivessem algumas prerrogativas, com expressa exclusão de escravos, mulheres, índios e assalariados.

Ultrapassados alguns séculos, muitas lutas e momentos marcantes existiram para a retirada de muitas pedras do percurso, com o objetivo de conquistar um caminho com menores obstáculos, como a extinção do voto censitário, garantia do direito de voto a todos, bem como o direito a uma votação segura e transparente.

No ano de 1932, com a criação do Código Eleitoral, nasceu a Justiça Eleitoral, com o início de grandes mudanças no país, como as mencionadas acima, garantindo, principalmente, integridade e processo democrático.

Todavia, mesmo com a retirada de algumas pedras no caminho e, mesmo com a instituição de tantas normas colacionadas através do Código Eleitoral, a chegada do Estado Novo, em 1937, com Getúlio Vargas, extinguiu a Justiça Eleitoral, através da "Polaca", como ficou conhecida a Constituição Federal outorgada na época.

Em 1945, o próprio Getúlio Vargas, decidiu restituir a Justiça Eleitoral, instalando, novamente, o Tribunal Superior Eleitoral, que havia sido criado também em 1932.

Com o passar dos anos, muitas leis foram criadas que, inócuas ou não, foram geradas com a finalidade de garantir um justo processo eleitoral. Em 1965 o Código Eleitoral foi editado e está em vigor até os dias atuais, mas, tratando-se do ordenamento jurídico brasileiro, as mudanças são constantes.

Na sociedade, não só as normas eleitorais estavam sendo constantemente modificadas, mas a forma dos indivíduos se comunicarem estava sendo fortemente alterada com a influência da tecnologia, que se fez inicialmente presente na Justiça Eleitoral com a instalação das urnas eletrônicas.

O ano 2000 havia sido marcado por grandes impactos das tecnologias, antes amplamente desconhecidos e, nas eleições do mencionado ano, todos os eleitores brasileiros já votaram por meio da urna eletrônica, terminando, ali, a era do voto do papel.

Pois bem. Instituída a tecnologia no processo eleitoral, com o seu avanço, consequentemente o instrumento tornou-se protagonista em períodos eleitorais e, no corrente ano de 2024, as Eleições Municipais enfrentarão desafios ainda maiores com a presença da chamada Inteligência Artificial.

Os artifícios da tecnologia, na proporção que facilitam a distribuição e o acesso à informação podem, igualmente, obstaculizar a transmissão da verdade à sociedade.

Assim, em observância ao acesso e uso da ferramenta da Inteligência Artificial, bem como em razão de, até o presente momento, não existir Lei que imponha limite ao seu uso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) expediu Resolução nº 23.732/24, com o objetivo de preservar a democracia nas eleições municipais, regulamentando o uso da ferramenta nas eleições vindouras.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) trouxe parâmetros de regulamentação ao uso da Inteligência Artificial, sendo eles: 1) A necessidade de aviso explícito em material visual, quando feito por meio da ferramenta; 2) A proibição de simular conversas com candidato, ou outros avatares, com a aparência de ser uma pessoa real; 3) Vedação absoluta ao uso de deep fake e, 4) A determinação de que os provedores de internet, independente de ordem judicial, retirem do ar contas e materiais que promovam condutas e atos antidemocráticos, ou discursos ofensivos.

A princípio, fora levantado o questionamento acerca da regulamentação e o tolhimento da autonomia e livre arbítrio de fala. Entretanto, no presente caso, existe uma grande diferença entre liberdade de expressão e libertinagem.

2. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E MORALIDADE, UMA LINHA TÊNUE

Um dos pilares do instituto da liberdade de expressão se encontra na autonomia da vontade, traduzindo-se na liberdade que os indivíduos possuem, mediante ato expresso, de expor suas vontades.[1]

Ora, o princípio da liberdade de expressão, com a consequente autonomia da vontade, significa, de forma simplificada e, em poucas palavras, a vontade que um indivíduo, em acordo com suas necessidades, decide as suas ações, bem como na potencialidade e permissão de expressá-las.

O direito de expor os pensamentos e opiniões é, para o indivíduo, necessário para a sua formação, no âmbito pessoal e político, expressando, consequentemente, projetos à sociedade.

Neste contexto, a garantia do direito de liberdade requer, em grande parte, a não interferência do Estado nas esferas individuais. Essa abordagem é frequentemente denominada como liberdade negativa, uma vez que sua essência reside na ausência de coerção externa, permitindo que o indivíduo aja de acordo com sua própria vontade.

Em contraste, o conceito de liberdade positiva refere-se ao direito de participar ativamente nos processos decisórios de uma sociedade, influenciando diretamente as políticas e as estruturas que moldam a vida coletiva.

Assim, a tão apreciada liberdade também apresenta uma dimensão coletiva, tendo em vista que o seu exercício pode envolver terceiros, os quais podem ser diretamente afetados. (Gomes, 2023).

Enquanto a liberdade negativa foca na proteção contra intervenções externas, a liberdade positiva enfatiza a capacitação e a autonomia do indivíduo em um contexto comunitário.

Tratando-se do Direito Eleitoral, a fim de evitar excessos que beirem a libertinagem, o princípio da moralidade traz uma consciência para o exercício da liberdade de expressão.

O princípio em apreço, em respeito à liberdade de expressão, mas também à ética social, requer uma adequação do candidato a cargo público-eletivo a um padrão ético-moral vigente na comunidade.

Assim, sendo o candidato necessariamente adequado ao padrão ético-moral da sociedade, deve, também, a sociedade se adequar ao mesmo, tendo em vista a defesa recíproca de interesses.

Neste toar, considerando o candidato estritamente ligado ao povo, a sociedade, no âmbito eleitoral, também se vincula ao princípio da moralidade, exercendo sua liberdade em respeito ao direito social e moral do outro.

Na esfera eleitoral, a distinção entre a liberdade negativa e positiva também é relevante, especialmente quando se discute o direito de participar das eleições (liberdade positiva) e a proteção contra interferências indevidas nesse processo (liberdade negativa).

E, em consonância com o princípio da moralidade, a resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019 do Tribunal Superior Eleitoral fora baseada no conceito da liberdade positiva, considerando que a mesma trata de normas acerca da propaganda eleitoral, assegurando o direito dos candidatos expressarem suas opiniões e propostas, com participação no processo democrático e assegurando o direito à política ativa, mas em atenção ao contexto comunitário.

Em síntese, o exercício da liberdade de expressão no contexto eleitoral é um direito fundamental que desempenha um papel crucial na manutenção e no fortalecimento da democracia. Essa liberdade se desdobra em duas vertentes: a liberdade negativa, que protege o indivíduo contra interferências externas e assegura sua autonomia de pensamento e ação, e a liberdade positiva, que promove a participação ativa do cidadão nos processos decisórios, permitindo que ele influencie diretamente as políticas e estruturas que moldam a sociedade.

O exercício dessa liberdade não é absoluto; ele deve ser balanceado com outros princípios constitucionais, como o da moralidade, que exige dos candidatos e da sociedade uma conduta ética que respeite os valores coletivos e promova o bem comum.

A regulamentação eleitoral, como a Resolução nº 23.610 do TSE, reflete essa preocupação ao equilibrar a necessidade de garantir a liberdade de expressão com a manutenção da integridade e moralidade do processo democrático.

[1] GOMES, op. cit., p. 20.

Dessa forma, a liberdade de expressão no contexto eleitoral é um instrumento poderoso, que, quando exercido com responsabilidade e respeito aos princípios éticos, fortalece a democracia e a coesão social.

3. LIBERDADE DE EXPRESSÃO E MORALIDADE, UMA LINHA TÊNUE

A tecnologia, com os seus avanços, facilita a comunicação e o acesso à informação. Todavia, na medida que beneficia a democracia pode, no âmbito político, igualmente, obstaculizar a transmissão da verdade à sociedade.

Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, direito absoluto, o que se estende aos princípios, que são os vetores para as criações normativas. Nesse sentido, vejamos o que entende o professor Virgílio Afonso da Silva:

> "A proteção da liberdade de expressão no Brasil é mais ou menos ampla dependendo do âmbito em que seus limites são discutidos. O Poder Legislativo e os juízos dos tribunais inferiores tendem a impor ou aceitar mais restrições à liberdade de expressão do que o Supremo Tribunal Federal. Enquanto os primeiros em muitos casos tendem a dar preferência a outros direitos como honra, privacidade, imagem ou propriedade, a jurisprudência do STF é mais favorável à liberdade de expressão. Isso não significa, obviamente, que esta nunca seja restringida em razão de decisões do STF; significa apenas a identificação de uma tendência no sentido contrário.
> A Constituição de 1988 protege a liberdade de expressão em três incisos do art. 5º. Esses incisos não apenas definem e protegem a liberdade de expressão, mas também estabelecem limites explícitos ao seu exercício." Autor USP: SILVA, LUÍS VIRGÍLIO AFONSO.

Assim, ao falar de liberdade de expressão, a Constituição Federal traz, em seu artigo quinto, uma limitação à livre manifestação do pensamento, qual seja, o anonimato. É o que diz o Artigo 5º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil: "É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato".

Em verdade, em atenção à leitura da Constituição Federal, bem como aos entendimentos de Virgílio Afonso da Silva, em seu livro "Direito Constitucional Brasileiro", observamos que a Constituição Federal brasileira dedica atenção especial à comunicação social, reconhecendo sua importância no fortalecimento da democracia e na garantia da liberdade de expressão.

Neste aspecto, o artigo 220 da Constituição Federal é o pilar central, afirmando categoricamente que a liberdade de imprensa não sofrerá qualquer restrição. Essa garantia é fundamental para assegurar que os meios de comunicação possam operar de forma livre, sem censura ou controle prévio, refletindo a importância de uma imprensa independente na construção de uma sociedade democrática.

No entanto, o artigo 220, § 1º, ao mesmo tempo que estabelece uma regra geral de não restrição, também reconhece a existência de causas legítimas que podem justificar a imposição de certas limitações. Essas causas estão diretamente relacionadas aos direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição, demonstrando que a liberdade de imprensa não é um direito absoluto e deve ser exercida em harmonia com outros direitos igualmente importantes.

"É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato." Embora a liberdade de expressão seja assegurada, a proibição do anonimato visa garantir a responsabilidade pelas declarações feitas, protegendo outros direitos, como a honra e a reputação.

"É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional." Este dispositivo fortalece o papel da imprensa na sociedade, garantindo o acesso à informação e a proteção das fontes, essenciais para a liberdade de imprensa.

Ao contrário do que ocorre com outros direitos fundamentais, para os quais a Constituição raramente prevê explicitamente a possibilidade de restrições, o artigo 220, ao tratar da comunicação social, especifica essas limitações como uma forma de equilibrar a liberdade de imprensa com outros direitos fundamentais. Essa abordagem cuidadosa reflete a complexidade inerente ao exercício da liberdade de expressão em uma sociedade democrática, onde é necessário equilibrar o direito à informação com a proteção da dignidade e dos direitos individuais.

Assim, o artigo 220 da Constituição Brasileira é um exemplo claro de como a liberdade de imprensa é protegida, mas também regulada, para garantir que seu exercício contribua para o bem comum, sem prejudicar os direitos de outros cidadãos.

Em continuidade, tratando-se do cenário eleitoral, consideramos que críticas negativas são inerentes à carreira política, mas, "*Fake News*" podem macular uma candidatura, ofendendo diretamente a democracia.

A tecnologia, no âmbito das eleições, já se faz presente há alguns anos, gerando mais alcance nas "*Fake News*", que sempre existiram, mas com nome diverso.

Todavia, tratando da Inteligência Artificial, o ano de 2024 será o primeiro momento em que as eleições enfrentarão toda a influência da ferramenta, potencializando a disseminação de falsas notícias.

A inteligência artificial (IA) possui a capacidade de reproduzir padrões semelhantes aos dos seres humanos, como é o caso de reprodução de raciocínio, criatividade e, principalmente, falas e imagens análogas.

Existindo essa ferramenta no dia a dia da sociedade, bem como estando presente no período eleitoral, faz-se necessário regulamentá-la.

Conforme mencionado anteriormente, em razão da inexistência de legislação, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) expediu a Resolução nº 23.732/24, com o objetivo de preservar a democracia nas eleições municipais, regulamentando o uso da ferramenta nas eleições vindouras.

Ora, a ferramenta possui enorme semelhança com atos humanos e, considerando estarmos tratando de um meio de fácil propagação de informação, como é a internet, faz-se necessário, diante da inexistência de uma legislação, a regulamentação do uso do artifício, tendo em vista seu potencial, podendo ser positivo, ou não.

O inciso IV, artigo 5ª, da Constituição Federal garante a liberdade da manifestação do pensamento, mas sendo vedado o anonimato. Dessa forma, à medida que garante a liberdade de expressão, pilar essencial para o exercício da democracia, veda o anonimato, para garantir a dignidade da exposição do pensamento.

O mesmo ocorre com os demais incisos supracitados, um verdadeiro equilíbrio entre direitos e vedações.

Na mesma linha, tratando da Inteligência Artificial, considerando a ausência de legislação para controlar o seu uso, faz-se necessário observar que a ferramenta, se usada deliberadamente, pode pôr em risco a lisura do processo legislativo.

Ora, estamos diante de uma ferramenta capaz de reproduzir imagens, vozes e gestos, sendo plenamente capaz de forjar uma identidade.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), através de resolução, impôs parâmetros de regulamentação ao uso da Inteligência Artificial, sendo eles:

> **1)** A necessidade de aviso explícito em material visual, quando feito por meio da ferramenta - Essa regra possui base no objetivo de demonstrar, ao telespectador, o que é realidade visual e o que fora criado pela ferramenta.
> **2)** A proibição de simular conversas com candidatos, ou outros avatares, com a aparência de ser uma pessoa real – O objetivo é proteger o eleitorado da falsa realidade de estar em contato direito com o candidato.
> **3)** Vedação absoluta ao uso de *deep fake* – O TSE proíbe a propagação de informações falsas.
> **4)** A determinação de que os provedores de internet, independente de ordem judicial, retirem do ar contas e materiais que promovam condutas e atos antidemocráticos, ou discursos ofensivos – Essa determinação contribui com o controle nas redes sociais, atribuindo, ao servidor, o dever de controlar as informações propagadas em seus sítios.

As mudanças acima destacadas que ocorreram no texto da resolução trazem importantes contribuições para coibir a desinformação e a propagação de notícias falsas durante as eleições.

A regulamentação traz, principalmente, meios de utilização da nova ferramenta que, se usada de maneira indevida, pode se caracterizar abuso de utilização dos meios de comunicação, acarretando penalidades para os candidatos à cargos eletivos, como cassação do registro ou do mandato, bem como apuração das responsabilidades, nos termos do artigo 323 do Código Eleitoral.

Assim, considerando o limite entre a liberdade de expressão, moralidade e libertinagem, temos que o uso, se não regulamentado, da inteligência artificial, pode colocar em risco a integridade do processo legislativo, considerando a sua capacidade de criar e reproduzir conteúdo não verídico.

4. CONCLUSÕES

À luz de tudo o que foi exposto, restou evidenciado que pedras, ou melhor, obstáculos, sempre existiram, assim como continuarão existindo, no caminho da hígida Justiça Eleitoral.

Assim, à medida que a sociedade e a tecnologia avançam, considera-se necessário que o ordenamento jurídico brasileiro se adapte à realidade social e, tratando-se do âmbito eleitoral, este de extrema importância para a funcionalidade dos vetores normativos da sociedade, também são necessárias alterações.

O Tribunal Superior Eleitoral atua na defesa intransigente do estado democrático de direito, atuando como guardião dos princípios que sustentam nossa democracia.

Dessa forma, considerando a ampla independência do território da internet, bem como diante dos avanços tecnológicos e demora do regular processo legislativo, a regulamentação independente do Tribunal Superior Eleitoral é, em verdade, um suspiro para a manutenção da democracia.

O Tribunal Superior Eleitoral, ao alterar a Resolução nº 23.610/2019, principalmente por tratar, a mesma, sobre propaganda eleitoral, não criou óbice à liberdade de expressão, mas sim protegeu o Estado Democrático de Direito.

Em verdade, a regulamentação torna possível o essencial equilíbrio entre os principais pilares de um livre e justo da Justiça Eleitoral, quais sejam, tecnologia, informação e democracia, mantendo livre, seguro e sem pedras no caminho todo o processo eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil: contratos típicos e atípicos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553609710/>. Acesso em: 07 de julho de 2024.

USP: SILVA, LUÍS VIRGÍLIO AFONSO, 2021. **Direito Constitucional Brasileiro**.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **"Justiça Eleitoral completa 89 anos nesta quarta (24): uma história de lutas e conquistas"**. Acessível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Fevereiro/justica-eleitoral-completa-89-anos-nesta-quarta-24-uma-historia-de-lutas-e-conquistas.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **História da Justiça Eleitoral**. Acessível em: https://www.tse.jus.br/institucional/justica-eleitoral/historia/historia-do-tse

Brasil. Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. **Evolução da Justiça Eleitoral no Brasil**. Acessível em: https://www.tre-pi.jus.br/institucional/memoria-e-cultura/evolucao-da-justica-eleitoral-no-brasil

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **"TSE proíbe uso de inteligência artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições"**. Acessível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/tse-proibe-uso-de-inteligencia-artificial-para-criar-e-propagar-conteudos-falsos-nas-eleicoes

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**. Acessível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 de julho de 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14ª Edição. Disponível em: https://www.academia.edu/40233519/Livro_Direito_Eleitoral_Jose_Jairo_Gomes_edic_a_o. Acesso em 27 de junho de 2024 e em 09 de julho de 2024.