



## A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha\*

### *Digital electoral advertising in Brazil and transparency in campaign boosting*

**Marcia Pereira Lopes\*\***  
**Miriam Souza Britto Neta\*\*\***

Recebido em: 15/7/2024

Aprovado em: 23/7/2024

### **Resumo**

Este artigo tem por objetivo analisar a evolução da propaganda eleitoral digital no Brasil numa perspectiva histórica e de amadurecimento político, com principal enfoque na transparência da propaganda impulsionada, mediante análise das principais ferramentas utilizadas para isso. O artigo argumenta que o possível aprimoramento da transparência na propaganda eleitoral digital deve estar fundamentado na necessidade de facilitar e incrementar a verificabilidade, pelo público, da regularidade da aplicação de recursos em campanha e dos métodos de segmentação do conteúdo patrocinado.

\* 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 Professor Dr. Rogério Bastos Arantes (Edital n. 1/2023 EJE-SGP-AID). A Linha 3, Democracia em Redes, à qual este artigo se vincula, desenvolveu os seus trabalhos sob a orientação da Professora Dra. Marisa von Büllow e do Professor Dr. Frederico Batista Pereira.

\*\* Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Especialista em Direito de Estado. Analista judiciária – Área Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA). *E-mail*: marcialopes1808@gmail.com.

\*\*\* Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes (Ucam). Pós-graduanda em Direito Digital pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Analista judiciária – Área Judiciária – em exercício no Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA). *E-mail*: msbrittoneta@gmail.com.



**Palavras-chave:** Brasil; propaganda eleitoral digital; transparência; impulsionamento.

## **Abstract**

The aim of this article is to analyze the evolution of digital electoral advertising in Brazil, from a historical and politically mature perspective, focusing mainly on the transparency of boosted advertising, through an analysis of the main tools used for this purpose. We argue that the possible improvement of transparency in digital electoral advertising should be based on the need to facilitate and increase the verifiability, by the public, of the regularity of the application of resources in the campaign, and of the methods of segmentation of sponsored content.

**Keywords:** Brazil; digital electoral advertising; transparency; boosting.



## Introdução

A análise da propaganda eleitoral digital brasileira – sua evolução bem como do progresso do Brasil na disponibilização de ferramentas para promoção da transparência na propaganda impulsionada – constitui o objetivo primordial deste artigo. Mais especificamente, analisamos os avanços promovidos pela Resolução-TSE n. 23.732/2024 e identificamos o grau de dificuldade no acesso às informações sobre a regularidade da aplicação dos recursos em campanhas.

Ademais, contribuímos para o debate ao elencar alguns dos principais desafios para o incremento da participação social na promoção da eficiência e eficácia da fiscalização dos gastos com impulsionamento de propaganda eleitoral, ou seja, com o incremento da publicidade de campanha, divulgando-a para um número maior de usuários, mediante pagamento às plataformas de aplicativos, ferramentas de busca ou *sites* buscadores.

Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, em virtude de sua vastidão e complexidade, a análise aqui proposta tem como escopo instigar novos pensamentos sobre os caminhos da propaganda eleitoral digital brasileira, que parecem permanecer, por vezes, inalcançáveis, devido à celeridade das mudanças, assim como indicar possíveis contribuições para identificação do caminho mais adequado ao país rumo à chamada *ciberdemocracia*, que, segundo Pierre Lévy<sup>1</sup>, é a “organização das cidades e regiões digitais em comunidades inteligentes, em ágoras virtuais, governos eletrônicos cada vez mais transparentes ao serviço dos cidadãos e voto eletrônico”.

Para atingir os objetivos propostos, realizamos prévia revisão bibliográfica, seguida de pesquisa qualitativa, por meio de estudo da legislação sobre a matéria e pesquisa documental, abordando assuntos relacionados à

---

<sup>1</sup> LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 2002. p. 30.



democracia, eleições, propaganda eleitoral, liberdade de expressão, acesso à informação, desinformação<sup>2</sup> e prestação de contas.

Para efetivação das referidas revisões foram cumpridas algumas etapas, quais sejam: pesquisa com base em textos acadêmicos e pesquisa doutrinária; análise na legislação pátria relacionada à propaganda eleitoral, análise das propostas de alterações das resoluções para as Eleições 2024 e das principais ferramentas utilizadas para promoção da transparência (o Portal DivulgaCandContas do Tribunal Superior Eleitoral – TSE); os processos judiciais de prestações de contas de campanha; as bibliotecas de anúncio; as propostas apresentadas nas audiências públicas realizadas pelo TSE; além de instrumentos de colaboração e programas com vistas à participação social.

Dessa forma, empreendeu-se sucinto levantamento histórico das estratégias utilizadas nas campanhas eleitorais do período do Império até os dias atuais, destacando a mudança do conceito de propaganda eleitoral, no decorrer dos anos, e os progressos ocorridos na legislação nacional, que contribuíram para a evolução das normas sobre a propaganda eleitoral brasileira, principalmente aquelas divulgadas por meio das mídias sociais.

A Justiça tem papel crucial em assegurar eleições justas, garantindo que todos os competidores políticos tenham condições equitativas para representar democraticamente o povo. Em um mundo onde a democracia é um jogo em constante evolução, novas regras são essenciais para preservar a liberdade de expressão, promover a igualdade e fortalecer a confiança nos processos eleitorais.

Globalmente, a necessidade de estabelecer normas que regulem as campanhas eleitorais está se tornando cada vez mais urgente devido ao crescente custo associado a esses processos. Com a complexidade das eleições e a disponibilidade de recursos como pesquisas de opinião e

---

<sup>2</sup> Desinformação é a utilização das técnicas de comunicação e informação para induzir a erro ou dar uma falsa imagem da realidade mediante a supressão ou ocultação de informações, minimização da sua importância ou modificação do seu sentido (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013).



sofisticadas estratégias publicitárias, é imperativo que sejam implementadas diretrizes claras para garantir que todos os candidatos tenham acesso justo às ferramentas necessárias para conquistar o voto popular<sup>3</sup>.

Além desta introdução e da conclusão, este artigo está estruturado em três seções. Na primeira, tratamos das contribuições da era analógica para a propaganda eleitoral brasileira, trazendo uma síntese sobre a história da propaganda brasileira até o final dos anos 1990 e rápida análise das normas editadas no período e que ainda estão em vigência. A segunda seção refere-se ao advento da Era Digital e as inovações legislativas, na qual discorreremos sobre o advento da propaganda eleitoral digital e o avanço da legislação sobre a matéria. Feita essa análise prévia, a culminância do artigo se dá na terceira seção, que tem como foco a análise das ferramentas utilizadas para promoção da transparência, com análise de informações disponibilizadas pelo Portal DivulgaCandContas, mantido pelo TSE, de processos de prestação de contas, de bibliotecas de anúncios mantidas pelos provedores de aplicação e de instrumentos de colaboração e participação social.

## 1 Contribuições da era analógica para a propaganda eleitoral brasileira

Durante o período do Império, o sistema eleitoral era baseado em critérios censitários que excluía a maioria da população, deixando à margem da vida política mulheres, analfabetos, pobres e outras classes sociais. Com o advento da República, o voto censitário deixou de existir, mas analfabetos e mulheres permaneceram excluídos desse direito. Após a Revolução de 1930, houve a criação do Código Eleitoral de 1932, que instituiu o voto secreto e obrigatório para homens alfabetizados maiores de 21 anos, além de introduzir a Justiça Eleitoral. Este foi o primeiro código a tratar da propaganda eleitoral no Brasil, estabelecendo regras básicas, como a proibição de propaganda paga nos jornais. Em seguida, ainda sob a

---

<sup>3</sup> SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*: com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil. Curitiba: Ed. Juruá, 2022.



Era Vargas, veio o Código Eleitoral de 1935, que instituiu o voto feminino e o voto obrigatório para mulheres e homens maiores de 18 anos. Em 1937, com o Estado Novo, as eleições foram suspensas.

Com o fim do Estado Novo, o Brasil retomou o processo de democratização. Em 1945, foi promulgada nova Constituição e novo Código Eleitoral. A Constituição de 1946 estabeleceu o voto secreto, o voto feminino e o voto obrigatório para os maiores de 18 anos e recriou a Justiça Eleitoral. Embora já fosse utilizada costumeiramente, ainda não existia regulamentação da propaganda eleitoral, o que só veio a ocorrer durante esse período, mais exatamente em 1950, com a instituição do terceiro Código Eleitoral, na Lei n. 1.164 de 24 de julho do citado ano. Registre-se que, no Brasil, a propaganda eleitoral gratuita foi iniciada em 1962. Embora já existisse o horário eleitoral nas rádios desde 1950, ele era pago; somente com a Lei n. 4.115, de 22 de agosto de 1962, as emissoras de rádio e de televisão foram obrigadas a conceder espaço ao horário eleitoral em suas programações gratuitamente.

Mesmo após o golpe militar de 1964 e a Lei n. 4.737, de 25 de julho de 1965 (Código Eleitoral), não ocorreram modificações substanciais na matéria de forma imediata, mas foi introduzida a proibição de propaganda eleitoral na véspera e no dia das eleições, bem como a proibição de propaganda em bens públicos. Entretanto, durante o regime militar (1964-1985), houve retrocesso no processo de democratização do país, com censura à liberdade de expressão, o que criou limitações na utilização do horário eleitoral gratuito, por meio da Lei n. 6.339/1976, e concedeu maior espaço para a propaganda institucional, na qual “os militares usaram muito a mídia para difundir as suas ideologias, por meio da Assessoria Especial de Relações Públicas (Aerp). Suas ideias chegavam aos lares brasileiros principalmente através da televisão. Jornais, revistas e o rádio também foram usados, porém, em menor escala”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>SILVA, Márcio Felipe da Rocha. Da evolução histórica do marketing político na propaganda eleitoral no Brasil ao sucesso das campanhas presidenciais. *Revista Internacional de Apoyo a la Inclusión, Logopedia, Sociedad y Multiculturalidad*, p. 95 *apud* BAREL, 2007, p. 5. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6941118>. Acesso em: 25 abr. 2024.



Finalmente, com o fim do regime militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), retorna-se à vida democrática com a instituição da Carta Magna, que estabeleceu diretrizes gerais para a legislação eleitoral, garantiu o direito à liberdade de expressão e de informação e permitiu a regulamentação da propaganda eleitoral para garantir a igualdade de concorrência entre os candidatos. Inaugura-se então o período das grandes campanhas eleitorais, que projetou publicitários famosos, como Duda Mendonça e Nizan Guanaes, responsáveis por mudar os paradigmas do *marketing* político no Brasil, contando com orçamentos significativos a partir da campanha presidencial de 1994, situação que permanece até os dias atuais.

Importante consignar o conceito da propaganda realizada por partidos, coligações e candidatos durante a campanha eleitoral no período que antecedeu a utilização da internet na publicidade política, época em que o autor Fávila Ribeiro definiu propaganda eleitoral como um “conjunto de técnicas empregadas para suggestionar pessoas na tomada de decisão”<sup>5</sup>.

Assim, com base nos estudos citados, pode-se afirmar que a propaganda eleitoral analógica é baseada em mídias de massa tradicionais, tais como a televisão, rádio e jornais, tendo como objetivo a divulgação da imagem e das ideias dos candidatos para os eleitores em geral, com a utilização de uma mesma mensagem para todos os destinatários.

Fato é que, antes da utilização generalizada da internet na propaganda eleitoral, o conceito de propaganda eleitoral no Brasil se baseava principalmente em métodos tradicionais de comunicação, como o rádio, a televisão, os comícios, os panfletos impressos e as placas de propaganda em vias públicas, utilizando estratégias que visavam alcançar o maior número possível de eleitores, muitas vezes com mensagens genéricas e de alcance massivo. Ainda que possam parecer métodos rústicos aos olhos de hoje, campanhas realizadas por esses meios sempre suscitaram a necessidade de contínua regulamentação eleição após eleição.

---

<sup>5</sup> RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 379.



Nesse ínterim, derivadas desse período, além da Carta Magna de 1988, temos ainda outras legislações, as quais listamos no Quadro 1, buscando elencar sucintamente os dispositivos que, mesmo tendo sido criados na Era Analógica, possuem influência sobre a propaganda eleitoral digital no país:

**Quadro 1 – Legislação aplicável à propaganda eleitoral digital no Brasil editados na era analógica**

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Código Eleitoral, Lei n. 4.737/1965	Com relação aos dispositivos também aplicáveis a propaganda eleitoral digital, os principais são os que se referem aos crimes eleitorais, tais como o art. 323 (divulgação de fatos sabidamente inverídicos), art. 324 (caluniar alguém na propaganda eleitoral), art. 325 (difamação na propaganda eleitoral), art. 326 (injúria na propaganda voltada para eleições).
Constituição Federal de 1988	Garante o direito à liberdade de expressão e de informação, mas permite a regulamentação da propaganda eleitoral para garantir a igualdade de concorrência entre os candidatos. Os dispositivos mais relevantes para a matéria são o art. 5º e seus incisos IV, V, IX, X e XIV, bem como o art. 220, relativos às garantias e direitos relacionados à liberdade de expressão, ao livre acesso à informação, à vida privada, à honra, entre outros.
Lei n. 9.504/1997, Lei das Eleições	Norma fundamental para os demais regramentos, principalmente após as alterações de 2006 (Lei n. 11.300/2006) e 2009 (Lei n. 12.034/2009). Esse diploma legal define como gastos de campanha – objeto de prestação de contas à Justiça Eleitoral – os recursos destinados à propaganda eleitoral, tratando-se de avanço quanto à transparência no âmbito das campanhas políticas. Nessa norma, pode-se destacar o art. 26 e seus incisos II, VIII e X, que dispõem sobre os limites dos gastos com propaganda eleitoral. Além disso, a lei determina os limites da atuação do magistrado no exercício do poder de polícia e atribui multa em caso de falsidade ideológica, conforme verifica-se no art. 41 (limites do poder de polícia).



Realizado este rápido levantamento dos diplomas legais utilizados, nas campanhas eleitorais até os dias atuais, destacando os progressos que contribuíram para a evolução das normas sobre a propaganda eleitoral brasileira, é na Era Digital que este estudo se aprofundará para esmiuçar a legislação em vigor, identificando as iniciativas positivas, bem como apontando pontos vulneráveis, culminando na definição do conceito de propaganda eleitoral digital e propondo caminhos para contribuir com o amadurecimento da *ciberdemocracia* no Brasil.

## 2 O advento da Era Digital e as inovações legislativas

Como argumenta Diogo Rais<sup>6</sup>, a propaganda eleitoral digital é um campo dinâmico e complexo, no qual a interconexão entre o Direito Eleitoral e a tecnologia desempenha papel crucial. No Brasil, essa publicidade de campanha por meio da internet utiliza ferramentas e plataformas digitais para promover candidatos políticos, partidos e suas propostas durante as campanhas eleitorais. Esse tipo de propaganda pode incluir a divulgação de mensagens, vídeos, imagens e outros conteúdos em redes sociais, *blogs*, *sites* e outras plataformas como o YouTube e WhatsApp.

A utilização da internet na propaganda eleitoral no Brasil começou a ganhar destaque a partir dos anos 2000, com a popularização da internet e o avanço das tecnologias digitais. No entanto, seu uso efetivo como ferramenta significativa de campanha eleitoral começou a se intensificar mais especificamente a partir das eleições de 2010.

Nessas eleições, houve aumento significativo no uso de *sites* de campanha, redes sociais e outras plataformas *online* pelos candidatos e partidos políticos para divulgar suas propostas, mobilizar eleitores, arrecadar fundos e promover engajamento. Desde então, a internet se tornou parte

---

<sup>6</sup> RAIS, Diogo et al. *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thompson Reuters, 2018.



fundamental das estratégias de comunicação política durante as campanhas eleitorais no Brasil.

Nesse contexto, tem-se o Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014) como primeiro diploma legal promulgado já na vigência da Era Digital, “que regulamenta a responsabilidade civil dos intermediários, e a Lei Geral de Proteção de Dados”<sup>7</sup>.

Assim, a análise da legislação editada já sob a égide do uso da internet e de novas tecnologias no âmbito da publicidade voltada para as campanhas eleitorais é o cerne deste tópico, conforme esquematizado na lista do Quadro 2:

**Quadro 2 – Legislação aplicável à propaganda eleitoral digital no Brasil editada na Era Digital**

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
Lei n. 12.891/2013, que alterou a Lei das Eleições	Insere na legislação eleitoral dispositivo decorrente dos avanços tecnológicos, vedando o anonimato nas publicações pela internet (art. 57-D) e estabelecendo proibição e imposição de multa nos casos de utilização de <i>bots</i> e contratação de <i>trolls</i> (art. 57-H, que prevê o crime de contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação).

<sup>7</sup> BARROSO, Luna van Brussel. *Liberdade de expressão e democracia na Era Digital: o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 41.



(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
<p>Lei n. 12.965/2014, Marco Civil da Internet (MCI)</p>	<p>É uma norma geral, aplicável às situações que envolvem o uso da internet, abrangendo as mais variadas disciplinas, sem exclusão do Direito Eleitoral e mais especificamente a propaganda eleitoral. Embora fundamentado na liberdade de expressão (art. 2º), após alguns pleitos com total insegurança sobre a matéria, sendo os provedores de serviços na internet muitas vezes inacessíveis aos órgãos do Judiciário brasileiro, principalmente por muitos não possuírem sede no país, esse diploma legal trouxe parâmetros para a responsabilização desses provedores e requisição de informações pelo Judiciário.</p>
<p>Lei n. 13.165/2015, que alterou a Lei das Eleições</p>	<p>Fixou o marco para início do período de campanha a partir de 15 de agosto do ano de eleição (art. 36) e os parâmetros para definição de propaganda eleitoral antecipada (art. 36-A), estendendo-as à propaganda eleitoral na internet (art. 57-A), permitindo expressamente a utilização da internet para fins de propaganda eleitoral e acabando com a insegurança existente sobre o assunto.</p>
<p>Lei n. 13.488/2017, que alterou a Lei das Eleições</p>	<p>Introduziu algumas mudanças importantes relacionadas à propaganda eleitoral digital no Brasil, entre as quais se destacam as seguintes: vedação da veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado (art. 57-C); regulamentação do impulsionamento de conteúdo; e prazo para remoção de conteúdos (art. 57-I).</p>



(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
<p>Lei n. 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)</p>	<p>Promulgada para proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, e a livre formação da personalidade de cada indivíduo. No âmbito eleitoral, é empregada com vistas a garantir a proteção dos dados pessoais dos eleitores e promover práticas mais transparentes e éticas no tratamento desses dados. A LGPD ajudou a nortear a propaganda eleitoral brasileira na internet, a necessidade de transparência, o consentimento do usuário, a limitação de finalidade, a segurança dos dados, a prestação de contas e a responsabilização dos controladores e operadores de dados pessoais.</p>
<p>Resolução-TSE n. 23.610/2019</p>	<p>Norma destinada ao regramento da propaganda eleitoral nas Eleições 2020. Incluiu disposições específicas para a propaganda eleitoral digital, apresentando pontos de grande importância, a exemplo da identificação da autoria da publicação; identificação de conteúdo impulsionado; proibição de impulsionamento por terceiros; prazo para remoção de conteúdos irregulares; e responsabilização dos agentes políticos. Também vedou a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet (art. 28, § 3º); e determinou a menor interferência possível da Justiça Eleitoral no debate democrático (art. 38).</p>



(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
<p>Resolução-TSE n. 23.671/2021, que alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019</p>	<p>Alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019, complementando a regulamentação da propaganda eleitoral para as Eleições 2022. Esta norma é responsável por ampliar a efetividade da LGPD no processo eleitoral, estabelecendo vedação de <i>showmício</i> pela internet (art. 17); proibição de veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos (art. 29); vedação a divulgação e compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a “integridade do processo eleitoral”, também ampliando a atuação dos magistrados eleitorais em poder de polícia na internet. Há ainda a previsão de ato criminoso para contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou desabonar a imagem de candidato, partido político ou coligação (art. 89).</p>



(continuação)

Norma	Contribuições relevantes para a matéria
<p>Resolução-TSE n. 23.732/2024, que alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019</p>	<p>Alterou a Resolução-TSE n. 23.610/2019, implementando inovações na regulamentação da propaganda eleitoral para as Eleições 2024. Entre os pontos mais relevantes desse diploma legal estão: o dever de informar com legenda conteúdo gerado por inteligência artificial (art. 9º-B); diferenciação de propaganda eleitoral específica e “desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral”; o dever de o provedor de aplicação de internet impedir ou diminuir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que possam atingir a integridade do processo eleitoral (art. 9º-D); a limitação do poder de polícia à retirada de conteúdo na internet apenas irregulares quanto à forma ou quanto ao meio, sem análise do conteúdo; a criação do repositório público de decisões colegiadas vinculantes pelo TSE, quando se tratar de remoção de conteúdo que veiculem fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral (art. 9º-F e G); regulamentação e exigências relacionadas à transparência das bibliotecas de anúncio dos provedores de aplicação (art. 27-A); a possibilidade de reclamação administrativa em caso de exorbitância no poder de polícia (art. 28, § 4º); a vedação explícita do uso do impulsionamento para propaganda negativa (art. 28, § 7º-A); e limitação das situações em que ocorre perda de objeto nas representações por propaganda eleitoral irregular (art. 38, §§ 7º, 8º e 8º-A).</p>



Após análise das normas citadas anteriormente, é perceptível que as resoluções do TSE, as quais se renovam a cada pleito, vêm buscando o enfrentamento de novos paradigmas, como a adequação à LGPD, a atuação de influenciadores digitais, a utilização de disparos em massa, o uso do impulsionamento, entre tantos desafios trazidos pelos avanços tecnológicos ao campo da comunicação política.

A análise da legislação demonstra que o conceito de propaganda eleitoral digital vem passando por constante evolução. Atualmente, pode-se definir propaganda eleitoral digital como a utilização de ferramentas tecnológicas para divulgação de publicidade nas mídias tradicionais e nas plataformas digitais (*sites*, redes sociais, WhatsApp etc.) visando criar e difundir ideias e/ou imagem de candidatos, sejam reais ou geradas por inteligência artificial, direcionando-as para um público escolhido de acordo com prévia segmentação do eleitorado.

O aprimoramento do direcionamento da propaganda política é inovação relevante gerada nas campanhas políticas a partir das mídias digitais, quando as perguntas passaram a ser sobre como atingir este ou aquele eleitor, como recortar públicos e como pensar mensagens específicas para cada tipo de audiência<sup>8</sup>.

Em que pesem as frequentes alterações nas normas que tratam da matéria, resta perceptível a dificuldade de estas acompanharem a velocidade de implementação das mudanças da chamada Era Digital na seara da propaganda eleitoral<sup>9</sup>. Podemos citar desafios atuais que não existiam há pouco tempo, tais como o uso de *deep fakes* e da inteligência artificial.

Dessa forma, a fim de concretizar os vetores normativos, vislumbramos necessário o estudo das principais ferramentas utilizadas para a promoção

<sup>8</sup> CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

<sup>9</sup> GASPARD, Estrada. Democracy, electoral institutions, and digital platforms in Latin America. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet (ed.). *Latin America in times of turbulence*. Presidentialism under stress. Routledge, p.148-166, 2023, 9781003324249. (10.4324/9781003324249-8). (hal-04128021).



da transparência na propaganda eleitoral impulsionada e o incremento na participação social como possível caminho para a coibição das irregularidades no período de campanha.

### 3 Atuais ferramentas utilizadas para promoção da transparência

A expansão do uso de tecnologias digitais, em contextos democráticos, impôs desafios para a promoção da transparência na propaganda eleitoral, pois os tradicionais métodos de controle social carecem de eficiência e eficácia para fiscalização dos gastos e dos métodos de segmentação de conteúdo impulsionado<sup>10</sup>.

No contexto em que a reorganização das relações de poder implica crise estrutural de legitimidade, é relevante o acesso ao *know how* tecnológico, com a participação eletrônica do cidadão<sup>11</sup>.

A permanência das postagens na internet adquire efeitos cumulativos e de repetição, com aptidão para interferir, de forma mais sensível, no equilíbrio da disputa eleitoral e na confiança pública no processo eleitoral<sup>12</sup>.

No ambiente em que os gastos com impulsionamento crescem exponencialmente e diversos atores participam ativamente da edição de conteúdos veiculados em novas aplicações na internet que surgem rapidamente, a transparência deve ser constantemente aprimorada.

A eficiência e eficácia do controle social pressupõe conhecer as principais ferramentas utilizadas para promoção da transparência da propaganda eleitoral impulsionada, aqui compreendida como o fornecimento de informações confiáveis, oportunas, completas, consistentes e apresentadas em termos claros e simples, desagregadas, verificáveis, precisas, razoavelmente completas e encontradas com relativa facilidade.

<sup>10</sup> RAIS, Diogo *et al.* *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thompson Reuters, 2018.

<sup>11</sup> CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

<sup>12</sup> ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. *Guerras cognitivas na arena eleitoral: o controle judicial da desinformação (fake news)*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2023.



### 3.1. O portal DivulgaCandContas

O Portal DivulgaCandContas (<https://www.divulgacandcontas.tse.jus.br>) é o responsável pela divulgação das candidaturas e das prestações de contas dos candidatos e dos partidos políticos em todo o Brasil. O TSE disponibiliza, nesse sítio, diversas informações facilitadas ao público, motivo pelo qual é importante instrumento de controle social.

Quanto aos processos de prestações de contas, os números para consulta pública unificada no sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe)<sup>13</sup> e os *links* de acesso a cada processo são disponibilizados de modo claro no espaço destinado a cada candidato.

Em sua página principal, o Portal exibe os gastos com impulsionamento de forma destacada, compreensível e sistematizada. Considerados os dados relativos às Eleições 2022, porém a origem dos gastos com impulsionamento – se públicos ou privados, o respectivo montante, o valor pago por cada anúncio, as informações sobre os gastos relacionados à produção do conteúdo impulsionado, o período e o endereço na internet em que foram veiculados – não são facilmente localizados.

A falta de detalhamento dos gastos com serviços de *marketing* – passíveis de serem descritos apenas como “serviços prestados por terceiros” – e a especificação de outros tipos de gastos, a exclusivo critério dos prestamistas<sup>14</sup>, causam impacto na confiabilidade das informações expostas ao público e na apuração do efetivo montante de gastos aplicados em impulsionamento.

Do mesmo modo, os gastos com a produção dos anúncios impulsionados e as despesas com os profissionais contratados para idealização e operacionalização da segmentação do respectivo conteúdo não são fornecidos de modo destacado, separados de outras espécies de despesas

<sup>13</sup> O Processo Judicial Eletrônico (PJe) é o sistema unificado desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a tramitação de processos judiciais eletrônicos em todos os ramos do Poder Judiciário brasileiro. O acesso aos processos em andamento no TSE é realizado por meio do *link* <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/#/public/inicial/index>.

<sup>14</sup> Em entrevista realizada com servidor da Justiça Eleitoral, foi ressaltada a discricionariedade da classificação do gasto pelo prestamista.



com serviços de *marketing*, a exemplo da criação de material publicitário impresso ou produção de programas para televisão ou rádio.

Os endereços na internet dos perfis de candidatos e partidos informados na plataforma DivulgaCand são extraídos tão somente dos processos judiciais de prestação de contas, sem demonstração de que ocorreu a confirmação com outras bases de dados, a exemplo dos perfis informados por ocasião do registro de candidaturas ou de dados compartilhados pelos próprios provedores de aplicação diretamente com a Justiça Eleitoral.

A avaliação do portal foi baseada no objetivo primordial da prestação de contas: a demonstração da regularidade da origem e da destinação dos recursos empregados em campanha.

Sob essa ótica, a ausência de exibição dos extratos de utilização dos créditos de impulsionamento – disponíveis aos candidatos e partidos contratantes, mas não expostas ao público em geral – dificulta a verificação da utilização dos créditos concomitantemente à realização da propaganda eleitoral.

As impropriedades e irregularidades identificadas nas contas e eventuais ordens de restituição ao erário também não são informadas na plataforma, o que torna obscuros para os interessados o resultado do julgamento das contas e a consecução da finalidade da Justiça Eleitoral de realizar o controle sobre os gastos de campanha e responsabilização de eventuais desvios.

No que se refere aos métodos utilizados para segmentação do conteúdo da propaganda impulsionada, não são exibidas informações no Portal DivulgaCandContas. O possível incremento da transparência com o fornecimento de tais informações é desafio verificado não apenas no Brasil, e seu incremento mediante ferramentas de transparência facilmente acessíveis ao público é sugerido pela literatura<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> DOMMET, Katharine; POWER, Sam. Monitoring digital election campaigns: assessing the transparency ecosystem in the United Kingdom. *Politics*, v. 44, 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/02633957231156084>. Acesso em: 21 fev. 2024.



A importância de tais informações ficou evidente após o escândalo que envolveu a Cambridge Analytica, em 2018, quando foi revelado o poder do direcionamento psicológico por meio dos dados pessoais. Utilizando informações detalhadas de milhões de usuários do Facebook, a empresa manipulou estrategicamente campanhas políticas ao entender profundamente os perfis psicológicos dos eleitores. Esse episódio destacou os impactos éticos e psicológicos da manipulação de informações privadas para influenciar decisões coletivas, levantando questões cruciais sobre a privacidade e os limites da psicologia aplicada em escala global<sup>16</sup>.

No contexto de *marketing*, enquanto o direcionamento se refere à orientação geral em direção a um objetivo amplo, o microdirecionamento envolve a aplicação de estratégias mais detalhadas e específicas para atingir metas menores ou aspectos particulares dentro dessa direção geral. O microdirecionamento, utilizado em propagandas impulsionadas – por envolver a segmentação muito precisa de um público-alvo com base em características demográficas, comportamentais ou geográficas específicas –, atrai altos riscos à legitimidade do pleito e à proteção de dados pessoais, considerando que os dados inferidos possuem a mesma proteção dos dados pessoais diretamente coletados<sup>17</sup>.

Como bem ilustra a Tabela 1, as principais promessas e ameaças para cidadãos, partidos políticos e opinião pública são:

---

<sup>16</sup> MATZ, SANDRA. What psychological targeting can do. *Harvard Business Review Home*, London, 2023. 15 p. Disponível em: <https://hbr.org/2023/03/what-psychological-targeting-can-do>. Acesso em: 25 jun. 2024.

<sup>17</sup> DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2020.



**Tabela 1 – Promessas e ameaças do microdirecionamento**

	Promessas	Ameaças
Para cidadãos	<p>Propaganda mais relevante para interesses individuais de eleitores.</p> <p>Acesso a grupos antes mais difíceis de alcançar pela propaganda em massa.</p>	<p>Invasão de privacidade.</p> <p>Manipulação de eleitores.</p> <p>Exclusão de certos grupos de direcionamento de mensagens políticas.</p>
Para partidos políticos	<p>Custo baixo (de algumas formas de microdirecionamento).</p> <p>Eficiência na disseminação de mensagens políticas relevantes.</p> <p>Eficácia no convencimento do eleitor.</p>	<p>Custo alto (de algumas formas de microdirecionamento).</p> <p>Aumento do poder de intermediários comerciais (agências e consultorias de <i>marketing</i> digital e plataformas).</p>
Para a opinião pública	<p>Diversificação das campanhas.</p> <p>Mais conhecimento de eleitores sobre pontos específicos de programas políticos.</p>	<p>Falta de transparência sobre as prioridades de políticos.</p> <p>Fragmentação do mercado de ideias.</p>

Fonte: Borgesius *et al.* apud Brito Cruz (2020).

Anúncios políticos fomentadores de medo e ódio, adaptados às vulnerabilidades psicológicas, desenhadas a partir do aprendizado de máquina, seguindo rastros deixados pelos usuários em redes sociais, constituem formas de uso maléfico das ferramentas de inteligência artificial.



De outra forma, é possível implementar a segmentação psicológica de forma ética, com adoção de valores<sup>18</sup> e princípios aplicáveis ao uso da inteligência artificial<sup>19</sup> adaptados ao contexto eleitoral.

É preciso garantir que as ferramentas de transparência utilizadas garantam a proteção de dados pessoais, com o mapeamento exaustivo dos dados publicamente disponíveis, observando:

(i) as melhores práticas de segurança da informação, para garantir a qualidade e integridade dos dados; (ii) a forma de coleta dos dados pessoais e o ciclo de vida dos dados; e (iii) o caráter democrático e de garantia de acesso à informação da plataforma, que permite que os eleitores possam formar seu juízo acerca das candidaturas de maneira informada e garante o controle social do processo eleitoral<sup>20</sup>.

O amadurecimento do debate sobre a utilização transparente de técnicas de segmentação de conteúdo ou microdirecionamento poderia ser facilitado com a utilização do Portal DivulgaCandContas. O fornecimento de informações complementares ao público interessado, com a utilização dessa ferramenta, possibilitaria concentrar, em um mesmo local, todas as informações relevantes de interesse geral, não apenas em relação aos gastos, mas também no que toca à segmentação do conteúdo, pilares para a promoção da transparência da propaganda impulsionada.

---

<sup>18</sup> UNESCO. Recommendation on the ethics of artificial intelligence. UNESCO. 2022. 45 p. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_por). Acesso em: 25 jun. 2024.

<sup>19</sup> SPISACK, Brian; B. ROSEMBERG, Louis; BELBY, Max. 13 principles for using AI responsibly. *Harvard Business Review Home*, London, 2023. 9 p. Disponível em: <https://hbr.org/2023/06/13-principles-for-using-ai-responsibly>. Acesso em: 25 jun. 2024.

<sup>20</sup> BIONI, Bruno; GOMES, Alessandra; SALIBA, Pedro; TAVARES, Clarice; VERGILL, Gabriela; VILANOVA; Vitor. *DivulgaCandContas e proteção de dados pessoais nas eleições*: contribuições ao Tribunal Superior Eleitoral. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa & InternetLab, 2022.



### 3.2 Processos judiciais de prestação de contas dos candidatos a presidente da República no segundo turno das Eleições 2022

A prestação de contas constitui o instrumento oficial que permite auditoria, fiscalização e controle financeiro das campanhas eleitorais, além de possibilitar mais transparência e legitimidade às eleições, prevenindo o abuso de poder, notadamente o de caráter econômico<sup>21</sup>.

A regra da publicidade dos processos judiciais, aplicável aos processos de prestações de contas eleitorais, é também princípio geral da administração pública incidente sobre as hipóteses em que haja gasto público envolvido, o que demonstra indissociabilidade entre a prestação de contas eleitorais e a transparência.

Adicionalmente ao Portal DivulgaCandContas, ao examinar os processos judiciais de prestações de contas, é possível observar a fonte primária das informações sobre os gastos com impulsionamento, além de visualizar os documentos (contratos, documentos fiscais, demonstrativos contábeis) de onde foram extraídas as informações resumidas exibidas no Portal DivulgaCand.

Nesta análise, foram selecionados os processos relativos aos candidatos a presidente da República que concorreram no segundo turno das Eleições 2022, por se tratar do pleito mais recente, e das candidaturas com maior volume de recursos empregados em impulsionamento, o que tende a representar os processos nos quais há maior profissionalização nas prestações de contas.

Tal exame é relevante para identificar: a) a facilidade de acesso às informações sobre a regularidade da aplicação dos recursos em campanha; e b) os principais desafios para incremento da participação social na promoção da eficiência e eficácia da fiscalização dos gastos com impulsionamento.

Os números de identificação dos processos judiciais de prestação de contas, como visto, são informados no Portal DivulgaCandContas,

---

<sup>21</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.



embora ocorram dificuldades para o acesso ao conteúdo e a compreensão das informações com a utilização da ferramenta de consulta processual pública unificada disponibilizada no Sistema PJe<sup>22</sup>. Tal dificuldade reforça a importância do Portal DivulgaCand, espaço no qual as informações exibidas são disponibilizadas de modo claro e simples – compreensível pelo público em geral.

No acesso ao PJe, mediante usuário e senha (<https://pje.tse.jus.br/pje/login.seam>), após a concessão de perfil, ocorre a lentidão em decorrência do grande volume de informações, além da impossibilidade de transferência integral do processo em formato PDF, aliada à ausência de funcionalidade para particionar automaticamente os autos digitais em volumes.

Em decorrência disso, a localização das informações sobre impulsionamento foi realizada manualmente – a ferramenta de busca com palavras-chave gera insegurança quanto ao resultado, por depender da identificação dos documentos efetuada pelos usuários responsáveis pela sua juntada aos processos.

Do exame no Sistema PJe foi possível verificar a intimação, direcionada aos dois principais candidatos, com base no art. 44, § 2º, da Resolução-TSE n. 23.607/2019, para apresentação do número de identificação de cada conta de anunciante da campanha nas plataformas Google, Meta, Twitter, Kwai e Twitch, para exame dos gastos eleitorais com impulsionamento de conteúdo na internet.

Entretanto, a forma e o local de apresentação de tais informações dificultam a verificabilidade pelo público da identidade entre os perfis mantidos pelos candidatos em redes sociais – informados por ocasião do registro de candidatura – e aqueles identificados em notas fiscais ou em notas explicativas nos processos judiciais de prestação de contas, o que dificulta a verificação da destinação dos recursos empregados em campanha.

---

<sup>22</sup> A ferramenta de consulta pública unificada (<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/>) permite o acesso a decisões, despachos e extratos simplificados das contas de candidatos e partidos, embora não possibilite a visualização de todos os documentos nele inseridos.



Isso porque os documentos fiscais não possuem todas as informações necessárias para essa confirmação. Ocorreu também a intimação de provedor de aplicação para apresentação das seguintes informações diretamente ao TSE:

- a) N° ID-anunciante: número que identifica individualmente cada conta do anunciante;
- b) CNPJ ou CPF do contratante: que pode ser a contratação pelo CNPJ do candidato ou o número do CPF daqueles autorizados pela campanha;
- c) Nome do contratante;
- d) data da contratação;
- e) N° do documento comprobatório: número individual de cada documento comprobatório (nota fiscal, fatura, recibo ou outro);
- f) Tipo do documento comprobatório: nome que identifica o tipo de documento comprobatório (nota fiscal, fatura, recibo ou outro);
- g) Valor total contratado;
- h) Forma de pagamento: tipo de operação bancária utilizada para o pagamento do impulsionamento (cartão, cheque, boleto, TED/DOC, Pix, etc.);
- i) Identificação do emissor do boleto de pagamento: a ser preenchido com o CPF/CNPJ do responsável pela emissão do boleto, aplicado apenas na hipótese de boleto bancário;
- j) Data do pagamento;
- k) Data inicial do impulsionamento;
- l) Data final do impulsionamento;
- m) Plataforma no qual foi realizado o impulsionamento: identificação do nome da plataforma;
- n) Quantidade de impulsionamento contratado;
- o) Quantidade de impulsionamento consumido;
- p) Saldo financeiro não utilizado;



Tal diligência demandou a emissão de decisão judicial, nova intimação, resposta do provedor e novo exame pelo setor técnico do TSE, o que gera maior demora no julgamento do processo e, conseqüentemente, atraso no fornecimento de informações ao público acerca do seu resultado.

Outra consequência da necessidade de diligência é a sua dependência de decisão judicial, que varia conforme o órgão julgador e causa desafios à padronização no julgamento dos processos de prestação de contas, além de dificultar a compreensão pelo público considerando as dificuldades de acesso e o volume de documentos apresentados pelos prestadores de contas.

É possível verificar ainda a juntada ao processo, em caráter sigiloso, das informações prestadas pelo provedor de aplicação, o que implicou a impossibilidade de exame do seu teor, mesmo após acesso ao perfil com a utilização de usuário e senha no sistema PJe<sup>23</sup>.

Além disso, o fornecimento de dados pelos próprios fiscalizados diminui a confiabilidade das informações prestadas, o que poderia ser evitado caso houvesse o permanente compartilhamento das bases de dados com os provedores de aplicação contratados, o que implicaria mecanismo institucional de controle, de rastreabilidade independentemente das informações fornecidas pelos candidatos e partidos.

No que tange às irregularidades constatadas, consistiram na apresentação de documento fiscal emitido em nome de terceiros e na compra de créditos de impulsionamento com emissão de notas fiscais cuja regularidade do gasto não é suficientemente clara – o que implicou, como tratado neste tópico, a realização de diligências para esclarecimentos.

O compartilhamento permanente e seguro de informações pelos provedores de aplicação constitui importante instrumento para avanço em direção ao aprimoramento da transparência nos gastos com impulsionamento ao possibilitar o fornecimento imediato de informações mais confiáveis à Justiça Eleitoral e ao público.

---

<sup>23</sup> É possível obter acesso ao sistema, por meio do perfil “jornalista”, mediante solicitação ao TSE.



Nesse sentido, a Resolução-TSE n. 23.732/2024, em seu art. 27-A, aprimorou a transparência na fiscalização dos gastos com impulsionamento ao exigir dos provedores de aplicação que prestam serviços de impulsionamento de conteúdos políticos eleitorais que disponibilizem ferramenta de consulta acessível e de fácil manejo que permita a realização de busca avançada nos dados do repositório com, no mínimo: a) buscas de anúncios a partir de palavras-chave, termos de interesse e nomes de anunciantes; b) acesso a informações precisas sobre os valores despendidos, o período do impulsionamento, a quantidade de pessoas atingidas e os critérios de segmentação definidos pela anunciante no momento da veiculação do anúncio; e c) coletas sistemáticas por meio de interface dedicada (Application Programming Interface – API), de dados de anúncios, incluindo seu conteúdo, gasto, alcance, público atingido e responsáveis pelo pagamento.

O substancial avanço na transparência promovido pelo mencionado art. 27-A trata dos principais desafios identificados nos tópicos anteriores, com a facilitação da fiscalização pela Justiça Eleitoral por meio da participação dos provedores de aplicação no fornecimento de informações mais seguras.

### 3.3 As bibliotecas de anúncio

No que tange à segmentação do conteúdo, as informações, até as Eleições 2022, eram veiculadas apenas nas bibliotecas de anúncio autorreguladas mantidas pelos provedores de aplicação, cujas bases de dados não eram compartilhadas de modo seguro com a Justiça Eleitoral.

Entretanto, tal ferramenta apresenta inconsistências a depender de data, local e horário do acesso<sup>24</sup>, além de não possuir informações precisas sobre o valor de cada anúncio e quais as despesas agrupadas por documento fiscal.

---

<sup>24</sup> BRAGATTO, Rachel C.; JARDIM, Luiza; BARRETO, Helena M. do Rego. (2023). *State, internet platforms and the production of visibility conditioned by payment: content financing in the Brazilian elections (2018, 2020 and 2022)*.



Como visto, o art. 27-A da Resolução-TSE n. 23.732/2024 passou a exigir dos prestamistas o fornecimento de diversas informações sobre os gastos de campanha, com a disponibilização de ferramenta de consulta segura.

As Eleições 2024 representarão, desse modo, o pleito que apresentará novas obrigações para as plataformas e novos instrumentos para a promoção da transparência, cuja informação ao público sobre sua existência e manejo constitui novo e atual desafio.

### **3.4 Instrumentos de colaboração firmados entre Justiça Eleitoral e provedores de aplicação e participação social**

Quanto aos instrumentos de colaboração firmados entre a Justiça Eleitoral e os provedores de aplicação, eles possibilitam o diálogo, a participação e o compartilhamento de informações, condição essencial para obtenção de dados, compreensão do fenômeno, futura regulação e proposição de novos ajustes.

A colaboração, importante instrumento passível de utilização no âmbito da administração da Justiça, é ferramenta relevante no âmbito da propaganda impulsionada, pois a velocidade da criação das múltiplas aplicações na internet demanda respostas ágeis e eficientes, cujas variáveis podem mudar em períodos inferiores àqueles previstos para regulamentação das eleições.

Nesse âmbito, dentre os instrumentos de colaboração firmados entre o TSE e os provedores de aplicação, importante ajuste foi firmado para fornecimento de acesso à interface de programação do provedor de aplicações Meta, o Memorando de Entendimentos-TSE n. 3/2022.

Ao permitir o acesso à conta de desenvolvedor, o provedor possibilita ao TSE a fiscalização da propaganda impulsionada a partir de informações coletadas pela Justiça Eleitoral dentro da própria aplicação, o que demonstra grau mais elevado de transparência, se comparado a instrumentos nos quais há compromisso de envio de informações mediante solicitações.



Também em 2022 foi lançado o Plano Estratégico do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação<sup>25</sup> no âmbito da Justiça Eleitoral, com vistas a “reduzir os efeitos nocivos da 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”.

Até janeiro daquele ano, o programa contava com 72 parceiros, porém excluiu de seu escopo os conteúdos dirigidos a pré-candidatos, candidatos, partidos políticos, coligações e federações, exceto quando a informação veiculada tenha aptidão para afetar negativamente a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Embora compreensível a delimitação do escopo do programa, a parceria já mantida pelo TSE com as entidades poderia ser estendida ao combate às irregularidades nos gastos com impulsionamento e aos abusos na segmentação de conteúdo com a adoção do mesmo modelo “em rede”, ou seja:

[...] fundado na mobilização dos órgãos da Justiça Eleitoral e na formação de parcerias estratégicas com múltiplos atores, incluindo os mais diversos organismos governamentais, organizações de imprensa e de checagem de fatos, provedores de aplicação de internet, entidades da sociedade civil, Academia e partidos políticos. Com isso, busca-se permitir a cooperação de toda a sociedade (*whole of society*), por meio do engajamento de atores privados, comunidades e indivíduos, além de outros órgãos públicos, na execução coordenada de ações de curto, médio e longo prazos<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa permanente de enfrentamento à desinformação*. Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-estrategico-tse-desinformacao-2022/@@download/file/TSE-desinformacao-planejamento-estrategico-web-final.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-estrategico-tse-desinformacao-2022/@@download/file/TSE-desinformacao-planejamento-estrategico-web-final.pdf). Acesso em: 21 fev. 2024.

<sup>26</sup> *Idem*.



Vale ainda pontuar o Plano de Ação para Ampliação da Transparência no Processo Eleitoral<sup>27</sup>, desenvolvido pelo TSE em 2022, com o objetivo de ampliar o conhecimento público sobre o funcionamento do processo eleitoral. As dez medidas propostas foram destinadas a ampliar a segurança e a confiabilidade das eleições, com o fortalecimento da participação social em todas as suas etapas relacionadas ao desenvolvimento dos sistemas utilizados na urna eletrônica, na votação e na totalização de votos.

Essa importante iniciativa poderia ser também estendida à matéria de transparência na propaganda impulsionada, com orientações aos eleitores sobre a fiscalização dos gastos com impulsionamento e métodos de segmentação dos seus dados pessoais.

O crescimento da relevância do tema e das demandas por respostas a processos da Justiça Eleitoral é evidenciada também diante da quantidade de propostas sobre propaganda eleitoral debatidas nas audiências públicas realizadas pelo TSE em 2024<sup>28</sup>, o que demonstra o interesse do público – nele incluídos os provedores de aplicação na internet –, em participar da construção das normas que regerão o próximo pleito eleitoral.

Como demonstra o Gráfico 1, do total de 953 propostas recebidas, 42% foram relativas ao tema da propaganda.

---

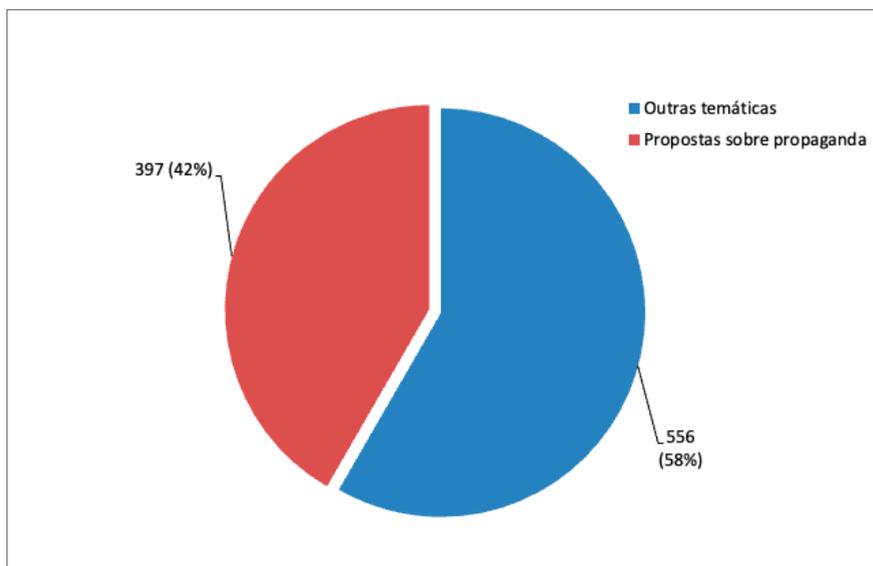
<sup>27</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plano de Ação para ampliação da transparência do processo eleitoral*. Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf). Acesso em: 21 fev. 2024.

<sup>28</sup> Informações sobre as audiências públicas realizadas com vistas às Eleições 2024 foram disponibilizadas no seguinte endereço: <https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/audiencias-publicas/audiencias-publicas-sobre-as-minutas-das-resolucoes-que-regerao-as-eleicoes-2024>.



## Gráfico 1 – Temáticas de propostas debatidas em audiências públicas: 2024

(porcentagem relativa à propaganda)



Fonte: TSE (2024, p. 38, 146).

A quantidade de propostas enviadas e acolhidas em relação à propaganda eleitoral impulsionada demonstra a importância do tema. De outra parte, a divulgação, no mesmo espaço na internet, dos textos encaminhados pelos proponentes poderia auxiliar no debate doutrinário e no constante estudo e observação pela Justiça Eleitoral.

### Conclusão

Nas pesquisas bibliográficas realizadas para fundamentar este artigo, não foram encontradas publicações que abordem, de maneira específica e esquematizada, a história da propaganda eleitoral no Brasil, tampouco a evolução da legislação relacionada à matéria.

Em contrapartida, embora este artigo fundamente-se primordialmente no estudo na legislação de regência da propaganda eleitoral digital



brasileira, verificou-se pertinente a ampliação do debate sobre os limites da regulamentação estatal e sua eficácia no combate aos abusos no âmbito da propaganda eleitoral, em contraste com a autorregulação realizada pelas grandes plataformas.

No decorrer deste estudo, observou-se tendência à valorização dos princípios da liberdade de expressão, da transparência e da mínima intervenção estatal, sendo apontada por alguns autores como possível solução à autorregulação regulada, conforme assevera Luna Van Brussel Barroso em seu livro:

[...] a autorregulação regulada se apresenta como uma alternativa promissora. Esse modelo recorre à cooperação entre Estado e atores regulados para melhor explorar os conhecimentos dos agentes privados, ao mesmo tempo em que garante a proteção a direitos fundamentais e valores de interesse público<sup>29</sup>.

As chamadas *big techs* defendem que o excesso de regramento pela Justiça Eleitoral pode ser uma ameaça à liberdade de expressão, visto entenderem que a definição de multas ou punições severas contra os provedores da internet pelos conteúdos hospedados ou publicados em suas redes resultará em remoções excessivas que podem tirar do ar e silenciar discursos legítimos, estabelecendo a temida censura privada, inclusive podendo incentivar notificações abusivas e desleais para a remoção de conteúdo sem nenhuma proteção legal.

Seguindo esse trilhar de ideias e com base nesta análise preambular, consegue-se visualizar o cenário geral da propaganda eleitoral digital no Brasil, no qual grandes plataformas, como a Google, alegam que restaria inviabilizado o fornecimento de serviços gratuitos de hospedagem ou compartilhamento de conteúdo sem pagar aos criadores que desejam usar

<sup>29</sup> BARROSO, Luna van Brussel. *Liberdade de expressão e democracia na Era Digital: o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 222-223.



seus produtos, podendo significar inviabilidade financeira de oferecimento de serviços gratuitos aos usuários.

Contudo, diante do potencial destrutivo que a desinformação pode causar tanto para os indivíduos quanto para a República em si, é válido sustentar a indispensabilidade de efetiva regulamentação nos ambientes digitais, mormente ao observarmos o protagonismo das mídias digitais, considerando o progressivo crescimento de usuários de internet no Brasil, que coloca o país entre os mundialmente mais conectados, conforme comprovado por meio dos dados do coletados pelo IBGE durante a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD/2021).

Nesse contexto, não é de se estranhar a convergência de fatos para construção de um cenário de evolução de uma democracia analógica para uma ciberdemocracia. Tal situação se deve tanto pelo uso maciço da internet pelos candidatos e agremiações partidárias quanto pela sua ampla utilização para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia.

A transparência contribui para sociedades mais pacíficas, justas, democráticas e inclusivas. Ela possibilita o escrutínio público, que pode reduzir a corrupção e a discriminação, e pode ajudar a detectar e prevenir impactos negativos sobre os direitos humanos.

O fornecimento de informações adequadas aos respectivos destinatários pressupõe que permitam sua compreensão, verificabilidade e fomentem a confiança.

O possível aprimoramento da transparência na propaganda impulsionada considera a necessidade de facilitar e incrementar a verificabilidade pelo público da regularidade da aplicação de recursos em campanha e dos métodos de segmentação do conteúdo patrocinado.

É crucial encontrar equilíbrio entre transparência, explicabilidade e outros princípios como privacidade, segurança e proteção de dados pessoais.

Sob essa ótica, as ferramentas disponíveis ao público para o fornecimento de informações relacionadas à propaganda eleitoral impulsionada são fundamentais para possibilitar o controle social, e sua



evolução demanda diálogo permanente entre todos os atores envolvidos na propaganda impulsionada.

## Referências

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

BARROSO, Luna van Brussel. *Liberdade de expressão e democracia na Era Digital: o impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BIONI, Bruno; GOMES, Alessandra; SALIBA, Pedro; TAVARES, Clarice; VERGILI, Gabriela; VILANOVA, Vitor. *DivulgaCandContas e proteção de dados pessoais nas eleições: contribuições ao Tribunal Superior Eleitoral*. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa & InternetLab, 2022.

BRAGATTO, Rachel; Jardim, Luiza; Barreto, Helena. *State, internet platforms and the production of visibility conditioned by payment: content financing in the Brazilian elections (2018, 2020 and 2022)*. [S. l.]: ResearchGate, jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Guia orientativo: aplicação da Lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD) por agentes de tratamento no contexto eleitoral*. Guia elaborado em parceria entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Versão eletrônica (PDF). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/guia-orientativo-aplicacao-da-lgpd.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Plano de ação para ampliação da transparência do processo eleitoral*. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-de-acao-para-ampliacao-da-transparencia-do-processo-eleitoral-em-25-04-2022/@@download/file/TSE-plano-acao-ampliacao-transparencia-processo-eleitoral-abril-2022.pdf). Acesso em: 21 fev. 2024.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Memorando de Entendimento n. 3/2022*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/termos-de-cooperacao-plataformas-digitais/facebook-e-instagram.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa permanente de enfrentamento à desinformação*. Brasília, Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-estrategico-tse-desinformacao-2022/@@download/file/TSE-desinformacao-planejamento-estrategico-web-final.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/plano-estrategico-tse-desinformacao-2022/@@download/file/TSE-desinformacao-planejamento-estrategico-web-final.pdf). Acesso em: 21 fev. 2024.

CASTELLS. Manuel. *A sociedade em rede*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CRUZ, Francisco Brito. *Novo jogo, velhas regras: democracia e direito na era da nova propaganda política e das fake news*. Belo Horizonte, MG: Casa do Direito, 2020.

DOMMET, Katharine; POWER, Sam. *Monitoring digital election campaigns: assessing the transparency ecosystem in the United Kingdom*. *Politics*, v. 44, 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/02633957231156084>. Acesso em: 21 fev. 2024.

DONEDA. Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei geral de proteção de dados*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2020.

GASPARD, Estrada. *Democracy, electoral institutions, and digital platforms in Latin America*. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet (ed.). *Latin America in times of turbulence. Presidentialism under stress*. [S. l.]: Routledge, 2023. p.148-166. 9781003324249. (10.4324/9781003324249-8). (hal-04128021).

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2020.

LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Lisboa: Editora Instituto Piaget, 2002.



MATZ, Sandra. What psychological targeting can do. *Harvard Business Review Home*, London, p. 15, 2023. Disponível em: <https://hbr.org/2023/03/what-psychological-targeting-can-do>. Acesso em: 25 jun. 2024.

O'NEIL, Cathy. Algoritmos de destruição em massa: como o big data aumenta a desigualdade e ameaça a democracia. São Paulo: Editora Santo André, 2020.

RAIS, Diogo *et al.* *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thompson Reuters, 2018.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais: com a íntegra das normas aplicáveis às eleições no Brasil*. Denise Goulart Schlicmann. Curitiba: Ed. Juruá, 2022.

SILVA, Márcio Felipe da Rocha. Da evolução histórica do marketing político na propaganda eleitoral no Brasil ao sucesso das campanhas presidenciais. *Revista Internacional de Apoyo a la Inclusión, Logopedia, Sociedad y Multiculturalidad*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 92-106, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6941118>. Acesso em: 25 abr. 2024.

SPISACK, Brian; B. ROSEMBERG, Louis; BELBY, Max. 13 principles for using AI responsibly. *Harvard Business Review Home*. New York, 9 p., 2023. Disponível em: <https://hbr.org/2023/06/13-principles-for-using-ai-responsibly>. Acesso em: 25 jun. 2024.

UNESCO. *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. UNESCO. 2022. 45 p. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_por). Acesso em: 25 jun. 2024.

### Como citar este artigo:

LOPES, Marcia Pereira; BRITTO NETA, Miriam Souza. A propaganda eleitoral digital no Brasil e a transparência no impulsionamento de campanha. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 340-374, jan./jun. 2024.