

TSE

**SUBMISSÃO PARA CONSULTAS PÚBLICAS
SOBRE AS MINUTAS DAS RESOLUÇÕES PARA
AS ELEIÇÕES 2024**



**SLEEPING
GIANTS
BRASIL**

**SUBMISSÃO PARA CONSULTAS PÚBLICAS
SOBRE AS MINUTAS DAS RESOLUÇÕES PARA
AS ELEIÇÕES 2024**

TSE

DESENVOLVIMENTO

Diretoria Jurídica e de Pesquisas Sleeping Giants Brasil

Av. Guido Caloj, 1000 – Bl. 5 – 4º. AndarJd. São Luis - São Paulo – SP – CEP 05.802-140

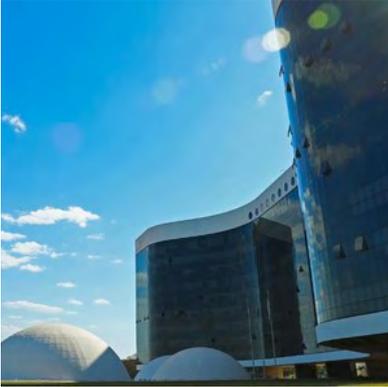
contato@sleepinggiantbrasil.com

www.sleepinggiantbrasil.com

PROJETO GRÁFICO

Sleeping Giants Brasil

BRASIL, JAN/2024



O Tribunal Superior Eleitoral lançou no fim do ano de 2023 chamada pública para a participação da sociedade civil na elaboração das resoluções para as eleições municipais de 2024. Dos 10 temas eleitos pelo TSE, as regras sobre propaganda eleitoral, em especial no meio digital, se tornam central dada a história recente do Brasil, sob o contexto dos atos de 8 de janeiro de 2023, e com a emergência de tecnologias de comunicação e informação cada vez mais sofisticadas.

Neste sentido, celebramos a iniciativa do Tribunal em trazer na minuta de resolução a temática dos conteúdos sintéticos produzidos por inteligência artificial, criando a obrigação de que as candidaturas deem transparência aos conteúdos produzidos a partir de tecnologia generativas, que tem a capacidade de enganar os eleitores.

Ademais, a proposta também incluiu na resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019 a figura do operador, trazendo inclusive responsabilidades de transparência e o incentivo para que provedores de serviços da Internet desenvolvam ferramentas de transparência, revisão e mediação durante o processo eleitoral, com o objetivo de coibir conteúdos danosos ao processo eleitoral.

art. 37, XXX – operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador.

No que diz respeito à proteção de dados dos eleitores contra a utilização de dados pessoais e a criação de perfis de audiências para impulsionamento de conteúdo, a minuta de resolução traz uma série de provisões. Neste sentido, em 2021, durante o debate da resolução daquele ano que regulamentou as eleições de 2022, propusemos o seguinte sobre o tema:

Inclusão no §4º do art. 31:

I - É vedado o tratamento de dados pessoais para fins de segmentação no envio de conteúdos de propaganda política que atente contra os princípios estabelecidos no artigo 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

II - Para fins do inciso I, considera-se a segmentação a distribuição de conteúdos que sejam destinados a audiências específicas, delimitadas com base em tratamento de dados pessoais.

A minuta atual, em seus artigos art. 28, § 11, art. 33-B e art. 33-C trazem normas que estabelecem regras mais rígidas para a utilização de tais dados, respeitando os princípios do art. 6º e de outros dispositivos da LGPD.

Neste sentido, a minuta consolida uma série de avanços em relação a proteções necessárias aos eleitores e usuários de plataforma de maneira geral. Entretanto, alguns pontos ainda merecem atenção, especificamente tendo como perspectiva que o Direito eleitoral e seus princípios da lisura e moralidade, que existem, em grande medida, para evitar abusos de poder político e econômico. São sobre esses pontos que falaremos a partir de agora.

TRANSPARÊNCIA DE PUBLICIDADE NO PERÍODO ELEITORAL (DURANTE A PRÉ CAMPANHA E A CAMPANHA ELEITORAL)



Em primeiro lugar, a minuta de resolução propõe a permissão de impulsionamento de conteúdo político eleitoral também no período de pré campanha, assim como já autorizado pela legislação eleitoral durante o período de campanha, colocando como sua condição a transparência dos gastos. O mais importante neste dispositivo é a necessidade de transparência quanto à propaganda digital, na forma de impulsionamento nas plataformas digitais - tanto por parte das candidaturas, quanto por parte das plataformas. Entretanto, apesar de inovador, o dispositivo é tímido em relação a definir ao menos diretrizes básicas do que se trataria essa transparência em seu parágrafo único. Segue como o artigo está disposto na minuta:

Art. 3º-B. *O impulsionamento de conteúdo político-eleitoral será permitido durante a pré-campanha nos mesmos termos da campanha, vedado pedido explícito de votos e observada a moderação e a transparência dos gastos.*

Parágrafo único. O provedor de aplicação que preste serviço de impulsionamento fica obrigado a manter ferramentas de transparência sobre a publicidade e sobre valores e responsáveis pelo pagamento.

Entendemos que o tema da publicidade eleitoral é central, se justificando dentro do ordenamento pelos princípios do direito eleitoral e também da administração pública. Assim, a transparência de tais gastos, hoje centrais para as campanhas eleitorais, é crucial para garantir a lisura e moralidade do processo, bem como atestar que o dinheiro das campanhas está tendo fins lícitos. Dentro do contexto digital e da utilização de tecnologias de comunicação e informação de massas a transparência de tais gastos é de suma importância para um processo eleitoral verdadeiramente democrático.

Art. 14 da Constituição Federal. *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:*

*§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a **moralidade para o exercício do mandato**, considerada a vida pregressa do candidato, e a **normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico** ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.*

É por esta razão que, ainda que celebremos a existência de uma regra de transparência, é necessária a criação de parâmetros mínimos de como tal transparência se dará - em especial dando conta do curto período eleitoral, da necessidade de acesso rápido à informações que possibilitem a cessão de ilegalidades.

Neste sentido entendemos que uma alteração no parágrafo único é necessária para, dentro do escopo de uma resolução, dar parâmetros mínimos para a transparência da publicidade digital. Isso porque os principais provedores de aplicações que oferecem mecanismos de impulsionamento (Meta, Google, X, TikTok) já possuem repositórios de transparência de publicidade plenamente desenvolvidos e

permanentemente atualizados disponíveis para países do Norte Global os quais possuem informações sobre valor investido, responsáveis pelo pagamento, audiência contratada, etc.

No mesmo sentido, os repositórios de transparência de publicidade já existentes oferecem a possibilidade de realização de buscas por múltiplos critérios, como palavras-chaves, além de terem sido desenvolvidos com API pública, ou seja, passíveis de serem integrados para operar conjuntamente com dispositivos, otimizando o tratamento das informações e a identificação do conteúdo publicitário desenvolvido.

Assim, sugerimos a alteração do dispositivo para que estabeleça obrigações mais específicas em relação à transparência da publicidade paga, especialmente para que a regulamentação proposta seja eficiente em seu objetivo, possibilitando que os dados disponibilizados sejam úteis e eficientes para a identificação de possíveis irregularidades:

Art. 3-B, Parágrafo único. *O provedor de aplicação que preste serviço de impulsionamento fica obrigado a manter repositório de transparência com informações sobre o conteúdo da publicidade, os valores investidos, os responsáveis pelo pagamento e a audiência contratada, devendo tais informações ser disponibilizadas de forma permanentemente atualizadas, passíveis de busca por múltiplos critérios e com aplicações que garantam a interoperabilidade com máquinas.*

Como já defendido anteriormente, entendemos que a transparência da publicidade eleitoral é um dos principais avanços da presente resolução. Ademais, entendemos ser crucial a expressa previsão de que tal transparência seja também uma obrigação durante a campanha e não somente durante a pré-campanha.

Em 2022 e 2023, pesquisas da ECO/UFRJ e da organização Global Witness revelaram como a publicidade eleitoral e política pagas foram utilizadas de maneira a produzir desinformação sobre a segurança e a higidez do processo eleitoral. Nesse sentido, possuir mecanismos de transparência para a publicidade eleitoral paga pode ser fundamental para que antecipe eventos como os que ocorreram no Brasil no último período. Ademais, desde a aprovação das últimas resoluções relativas à publicidade eleitoral, em 2021, as plataformas mudaram e, hoje, possuem repositórios de transparência de publicidade já plenamente desenvolvidos. Nesse sentido, é fundamental que tais ferramentas estejam disponíveis também durante o período eleitoral. Assim, sugerimos a inserção de um 13º parágrafo no art. 29, que trata sobre o impulsionamento de conteúdo em plataformas digitais.

Art. 29, §13. *A transparência de que se trata o parágrafo único do art. 3-B também deverá ser observada durante o período eleitoral.*

Diante do cenário de desinformação no ambiente digital, impulsionada inclusive por pessoas eleitas aos mais diversos cargos, a transparência de tais dados é crucial para a lisura do processo e também está em consonância com os princípios da administração pública. Por conseguinte, a existência de verdadeiras máquinas de desinformação e discurso de ódio também deve estar no horizonte de preocupação das plataformas digitais. Por isso, além da transparência dos gastos com propaganda eleitoral digital, também é necessário que estabeleçam estruturas internas que possam lidar, de forma célere, com conteúdos ilícitos e de alto impacto que ameacem a lisura do pleito eleitoral.

O art. 9-C traz a responsabilidade das plataformas para criar mecanismos de proteção à integridade do processo eleitoral. Sem dispositivos sancionatórios, a norma acaba por servir como incentivo ou forte recomendação às plataformas que tenham algum tipo de política interna para a questão - ou seja, que esta seja uma de suas preocupações.

*Art. 9-C. É **dever** do provedor de aplicação de internet que permita a veiculação de **propaganda eleitoral** a adoção e publicização de medidas para impedir ou diminuir a circulação de **fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados** que atinjam a integridade do processo eleitoral, incluindo a garantia de mecanismos eficazes de notificação, acesso a canal de denúncias e ações corretivas e preventivas.*

Consideramos, assim que os seguintes pontos são relevantes: excluir a palavra ilícito - se é ilícito, não pode diminuir ou reduzir, há a obrigação legal de remover; substituir a ideia mais vaga e abrangente de “conteúdo eleitoral” e promover a integridade terminológica do texto, substituindo por “propaganda eleitoral”.

Ainda sobre a responsabilidade das plataformas, o art. 9-B aborda a notificação sobre conteúdo ilícito. Entretanto, para evitar possíveis confusões sobre qual tipo de notificação o artigo trata (visto que dentro das plataformas digitais há, muitas vezes, a possibilidade de notificações internas às plataformas) consideramos ser necessário aperfeiçoar a redação. É que o dispositivo remete ao art. 57-F da Lei nº 9504/1997¹, que utiliza a expressão “notificação de decisão” sobre ilicitude de conteúdo. Assim, de maneira a preservar a integridade dos conceitos jurídicos utilizados pela resolução em discussão e pelo código eleitoral, sugere-se que se repita a terminologia “notificação de decisão”:

Texto original da minuta:

art. 9-B, §3º Após notificação sobre ilicitude de conteúdo impulsionado mencionado no § 2º deste artigo, o provedor de aplicação de internet responsável pela sua circulação adotará as providências para a apuração e indisponibilização.

Sugestão de nova redação:

*art. 9-B, §3º Após notificação **de decisão** sobre ilicitude de conteúdo impulsionado mencionado no § 2º deste artigo, o provedor de aplicação de internet responsável pela sua circulação adotará providências para a apuração e indisponibilização.*

¹ Art. 57-F da Lei nº 9504/1997. Aplicam-se ao provedor de conteúdo e de serviços multimídia que hospeda a divulgação da propaganda eleitoral de candidato, de partido ou de coligação as penalidades previstas nesta Lei, se, no prazo determinado pela Justiça Eleitoral, contado a partir da notificação de decisão sobre a existência de propaganda irregular, não tomar providências para a cessação dessa divulgação.

VEDAÇÃO AO IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDOS DE ÓDIO E VIOLÊNCIA POLÍTICA



O artigo 29 traz, em seu parágrafo 12, a vedação de impulsionamento de conteúdos sabidamente falsos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade eleitoral. Entretanto, não há menção à vedação de discursos discriminatórios, a despeito da própria resolução, já que seus artigos 22, inc. I e XII, art. 90, art. 93-B e 93-C trazem provisões contra tais tipos de discurso.

Art. 29. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos políticos, federações, coligações, candidatas, candidatos e representantes.

§ 12. É vedada a comercialização por provedor de aplicação de qualquer modalidade de impulsionamento de conteúdo que veicule fato sabidamente inverídico ou gravemente descontextualizado que atinja a integridade eleitoral.

Neste sentido fica evidente a necessidade de que haja também a vedação do impulsionamento de conteúdos que tenham violência política, como a redação a seguir:

§ 12. É vedada a comercialização por provedor de aplicação de qualquer modalidade de impulsionamento de conteúdo que veicule fato sabidamente inverídico ou gravemente descontextualizado que atinja a integridade eleitoral, bem como conteúdo que contenha violência política (Constituição Federal, art. 3º, IV e art. 5º, XLI e XLII; Lei nº 13.146/2015; Lei nº 14.192/2021).

EXCEÇÃO DO REGIME DE RESPONSABILIDADE DO ARTIGO 19 DO MCI PARA CONTEÚDOS IMPULSIONADOS



Os artigos Art. 7º, § 1º; Art. 32; Art. 38, § 4º; Art. 40, § 1º, IV citam de forma expressa o art. 19 do Marco Civil da internet (Lei nº 12.965/2014), entretanto, ainda na minuta os artigos 9-B, §3º, 9-C, art. 29 etc., dentre vários outros que agregam, ainda que não de forma expressa, as provisões do referido artigo.

Fica evidente a incorporação na resolução da disposição legal que consolidou o regime de responsabilidade dos provedores de aplicações no Brasil, conhecido como "judicial notice and take down". Em especial se tratando do art. 32 e seu parágrafo único a normativa incorpora, além do art. 19 do MCI, o art. 57-F da Lei das Eleições, que possui conteúdo muito similar a este dispositivo.

Entretanto, o regime estabelecido a partir do artigo supracitado, em seu intuito de proteger a liberdade de expressão, não foi formulado com vistas a constituir uma imunidade aos provedores que abrangesse conteúdos que foram pagos para serem ampliados/otimizados dentro de certo ecossistema ou plataforma digital. Vejamos a redação do artigo 19:

*Art. 19 da Lei nº 12.965/2014, caput. **Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura**, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.*

Fica evidente que a intenção do legislador era de evitar censura da esfera pública digital e evitar com que as plataformas, com medo de serem responsabilizadas, passassem a fazer censura prévia de seus usuários no ambiente digital. Entretanto, isto somente é válido quando falamos de conteúdo orgânico, gerado de forma espontânea pelos usuários.

Diferentemente do conteúdo orgânico, nos casos relacionados a conteúdo impulsionado o provedor de aplicações não possui uma posição neutra na difusão do conteúdo, mas, de outra forma, utiliza os dados dos usuários e os mecanismos de recomendação mais apurados para otimizar a apresentação do conteúdo a uma maior e mais sensível audiência sendo tudo isso realizado por meio do recebimento de uma contraprestação financeira. Assim temos uma situação em que o provedor de aplicações é efetivamente um sujeito ativo na exibição e otimização da apresentação do conteúdo ilícito, sendo remunerado por essa exibição ampliada.

O contrário desta aplicação do art. 19 seria afirmar que provedores de serviço têm completa imunidade para obter lucro a partir da difusão otimizada de conteúdo ilegal. Ademais, sustentar que a disposição do Marco Civil da Internet aplica-se igualmente a situações de naturezas tão distintas seria um risco à própria defesa da constitucionalidade do dispositivo.

Percebe-se que nem o Marco Civil da Internet, nem a Lei 12.034/2009 que incluiu o art. 57-E na Lei das Eleições, previram a hipótese de o provedor de aplicações comportar-se enquanto intermediário ativo,

ou seja, como otimizador da exibição do conteúdo, razão pela qual é fundamental que superemos a interpretação equivocada de que as plataformas estão imunes à responsabilidade pelos conteúdos publicitários que permitem impulsionar, especialmente se tratando de ilícitos.

Vejamos que entre agosto/2022 e janeiro/2023, três diferentes relatórios mostraram que as plataformas permitiam o impulsionamento de conteúdo com ataques ao sistema eleitoral:

 [Facebook aceita a publicação de anúncios contendo ameaças de morte e incentivando a violência após protestos violentos no Brasil | Global Witness](#)

 [Anúncios golpistas na biblioteca do Meta Ads: novembro de 2022 a janeiro de 2023](#)

 [Meta Ads: voto impresso e ataques à integridade eleitoral](#)

Nada obstante, em julho/2023 a Senacon adotou entendimento semelhante ao que se defende agora, publicando medida cautelar contra a Meta em razão de publicidade fraudulenta relacionada ao programa Desenrola. Na ocasião a Senacon compreendeu que a Meta não estaria protegida pelo art. 19 do Marco Civil por se tratar de conteúdo ilícito impulsionado, ou seja, cuja exibição produziu à Meta contraprestações vultuosas².

A própria resolução em questão faz a distinção de tratamento entre propaganda eleitoral veiculada de forma gratuita, ou seja, conteúdo orgânico, e propaganda eleitoral impulsionada, ou seja, aquela que é paga para ter um maior alcance. Vejamos o parágrafo único do art. 5º e também o § 11 do art. 29 (proposto na minuta):

Art. 5º *É vedada, desde 48 (quarenta e oito) horas antes até 24 (vinte e quatro) horas depois da eleição, a veiculação de qualquer propaganda política na rádio ou na televisão incluídos, entre outros, as rádios comunitárias e os canais de televisão que operam em UHF, VHF e por assinatura e ainda a realização de comícios ou reuniões públicas (Código Eleitoral, art. 240, parágrafo único).*

Parágrafo único. *A vedação constante do caput deste artigo não se aplica à propaganda eleitoral veiculada gratuitamente na Internet, em sítio eleitoral, em blog, em sítio interativo ou social, ou em outros meios eletrônicos de comunicação da candidata ou do candidato, ou no sítio do partido, federação ou coligação, nas formas previstas no art. 57-B da Lei nº 9.504/1997 (Lei nº 12.034/2009, art. 7º), observado o disposto no art. 87, IV, desta Resolução.*

Art. 29. *É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos políticos, federações, coligações, candidatas, candidatos e representantes.*

§ 11 *É vedada, desde 48 (quarenta e oito) horas antes até 24 (vinte e quatro) horas depois da eleição, a circulação paga ou impulsionada de propaganda eleitoral na internet, mesmo se a contratação tiver sido realizada antes desse prazo, cabendo ao provedor de aplicação, que comercializa o impulsionamento, realizar o desligamento da veiculação de propaganda eleitoral.*

 ² [MJSP aplica multa de R\\$ 150 mil por dia à Meta por manter no ar oferta falsa vinculada a programa do governo](#)

Neste sentido fica claro que por serem de natureza diferentes, eles devem ter tratamento diferente. Por isso, sugerimos a seguintes adição do §14 no art. 29 da resolução:

Art. 32, §14. *O provedor de aplicação de internet é responsável por conteúdos impulsionados que veiculem fato sabidamente inverídico ou gravemente descontextualizado que atinja a integridade eleitoral, bem como conteúdo que contenha violência política, não se aplicando, nesse caso, a imunidade de que trata o art. 32 da resolução.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS



As contribuições aqui dispostas foram encaminhadas pelo Sleeping Giants Brasil ao Tribunal Superior Eleitoral por meio do sistema de Sugestões para Resoluções Eleitorais (<https://sre.tse.jus.br/>) no dia 19 de janeiro de 2024. A organização pleiteia a possibilidade de sustentar as teses e sugestões na audiência pública a ser realizada no dia 25 de janeiro de 2024.

SUGESTÕES COMPILADAS:

Artigo	Texto sugerido
Art. 3-B, Parágrafo único	O provedor de aplicação que preste serviço de impulsionamento fica obrigado a manter repositório de transparência com informações sobre o conteúdo da publicidade, os valores investidos, os responsáveis pelo pagamento e a audiência contratada. Tais informações devem ser disponibilizadas de forma permanentemente atualizadas, ser passível de busca por múltiplos critérios e com aplicações que garantam a interoperabilidade com máquinas.
Art. 9-B, §3º	Após notificação de decisão sobre ilicitude de conteúdo impulsionado mencionado no §2º deste artigo, o provedor de aplicação de internet responsável pela sua circulação adotará providências para a apuração e indisponibilização.
Art. 9-C	É dever do provedor de aplicação de internet que permita a veiculação de propaganda eleitoral a adoção e publicização de medidas para impedir ou diminuir a circulação de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, incluindo a garantia de mecanismos eficazes de notificação, acesso a canal de denúncias e ações corretivas e preventivas.
Art. 29, §12	É vedada a comercialização por provedor de aplicação de qualquer modalidade de impulsionamento de conteúdo que veicule fato sabidamente inverídico ou gravemente descontextualizado que atinja a integridade eleitoral, bem como conteúdo que contenha violência política (Constituição Federal, art. 3º, IV e art. 5º, XLI e XLII; Lei nº 13.146/2015; Lei nº 14.192/2021).

Artigo	Texto sugerido
Art. 29, §13	A transparência de que se trata o parágrafo único do art. 3-B também deverá ser observada durante o período eleitoral.
Art. 29, §14	O provedor de aplicação de internet é responsável por conteúdos impulsionados que veiculem fato sabidamente inverídico ou gravemente descontextualizado que atinja a integridade eleitoral, bem como conteúdo que contenha violência política, não se aplicando, nesse caso, a imunidade de que trata o art. 32 da resolução.



 **SLEEPING
GIANTS
BRASIL**