

Natalia de Andrade Penque

Eleições e Dados:

**A consolidação das campanhas orientadas por dados no Brasil e os
desafios da legislação eleitoral na tutela dos dados pessoais**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa
de Pós-Graduação em Direito, do Departamento de
Direito da PUC-Rio

Orientadora: Profa. Caitlin Sampaio Mulholland

Co-orientadora: Profa. Adriana Vidal

Rio de Janeiro

Junho de 2022

Natalia de Andrade Penque

Eleições e Dados:

A consolidação das campanhas orientadas por dados no Brasil e os desafios da legislação eleitoral na tutela dos dados pessoais

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio

Profa. Caitlin Sampaio Mulholland
Orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Profa. Adriana Vidal de Oliveira
Co-orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Profa. Vânia Siciliano Aieta
UERJ

Prof. Eduardo José Guedes Magrani
FGV

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2022

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Natalia de Andrade Penque

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2012. Advogada especialista em Previdência Complementar, atua na área consultiva envolvendo proteção de dados pessoais voltados aos fundos de pensão.

Ficha Catalográfica

Penque, Natalia de Andrade

Eleições e Dados: A consolidação das campanhas orientadas por dados no Brasil e os desafios da legislação eleitoral na tutela dos dados pessoais / Natalia de Andrade Penque; orientadora: Caitlin Sampaio Mulholland. – 2022.

97 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2022.
Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Campanhas orientadas por dados. 3. Microdirecionamento de propaganda. 4. Impulsioneamento de conteúdo on-line. 5. Disparo de mensagem em massa. 6. Legislação eleitoral; 7. Proteção de dados pessoais. I. Mulholland, Caitlin Sampaio. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

Em primeiro lugar, a Deus, pois sem Ele nada é possível.

Ao meus pais, Glória e Emerson, por terem me ensinado a caminhar, mas, principalmente, por terem me permitido escolher o meu próprio caminho. Vocês são meu porto seguro e sem o amor e o apoio incondicional de vocês, eu não seria a pessoa que sou hoje.

Ao meu padrasto, Luiz, e minha madrastra, Salviana, por todo o carinho dedicado a mim ao longo de todos esses anos.

Aos meus irmãos, Manuela, César, Júlia e Daniel. Ter irmãos é saber que nunca se estará só e sou muito grata por ter vocês na minha vida.

Ao meu namorado Pedro, por ser a minha maior inspiração acadêmica. Obrigada por segurar a minha mão e sempre acreditar em mim quando nem eu mesma acredito. Eu não poderia ter escolhido um parceiro melhor para dividir minha jornada.

À minha melhor amiga, Zena Moalla, por nunca me deixar desistir e sempre me incentivar a fazer o meu melhor.

Às minhas colegas mestrandas, Carolina Bouchardet e Vitória Westin, por terem feito desse mestrado tão atípico uma experiência bem menos solitária. Obrigada por dividirem comigo as risadas, os choros, os surtos e, com certeza, as alegrias e conquistas que virão dessa jornada acadêmica.

À minha orientadora Caitlin Mulholland e co-orientadora Adriana Vidal por terem embarcado comigo no desafio de falar sobre direito eleitoral e proteção de dados. Agradeço por todos os ensinamentos e trocas que tivemos durante as aulas.

Ao Professor Adolfo Borges, com quem pude dar meus primeiros passos no magistério. Obrigada pela oportunidade de lecionar ao seu lado e aprender tanto sobre eleições, política e filosofia.

À PUC-Rio, por ser minha casa desde 2007 e para onde eu sempre me sinto à vontade para regressar. Com asas, nada é pesado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Resumo

Penque, Natalia de Andrade. Mulholland, Caitlin Sampaio. **Eleições e dados: a consolidação das campanhas orientadas por dados no Brasil e os desafios da legislação eleitoral na tutela dos dados pessoais**. Rio de Janeiro, 2022. 97p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

As novas tecnologias da informação e comunicação, associadas à perda de protagonismo das mídias de massa tradicionais, impuseram às campanhas eleitorais novas formas de estruturação, de modo a atender às demandas de uma população cada vez mais habituada a consumir informação de forma rápida e simplificada. A necessária reprogramação da comunicação política fez surgir o que se entende como “campanhas orientadas por dados”, caracterizadas pela utilização de grandes volumes de dados pessoais na elaboração das estratégias de propaganda eleitoral. No Brasil, a positivação do impulsionamento de conteúdo on-line, em conjunto com a prática de difusão em massa de conteúdo eleitoral por aplicativos de mensagens instantâneas – observada de forma contundente nas eleições de 2018 – indicam a consolidação das campanhas orientadas por dados no cenário político-eleitoral nacional e as recentes reformas na Lei de Eleições revelam a intenção do legislador em adequar o regramento eleitoral à nova realidade das campanhas. As alterações legislativas, no entanto, não vieram acompanhada na necessária preocupação em promover uma ampla atualização da legislação eleitoral para fazer frente aos riscos que as práticas adotadas pelas campanhas orientadas por dados podem acarretar ao processo democrático, principalmente no tocante à autonomia do eleitor e à proteção de dados pessoais, demandando maiores estudos sobre o tema.

Palavras-chave

Campanhas orientadas por dados; microdirecionamento de propaganda; impulsionamento de conteúdo on-line; disparo de mensagem em massa; legislação eleitoral; proteção de dados pessoais.

Abstract

Penque, Natalia de Andrade. Mulholland, Caitlin Sampaio. **Elections and data: consolidation of data-driven campaigns in Brazil and challenges of the electoral legislation towards personal data protection.** Rio de Janeiro, 2022. 97p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

New informational and communication technologies associated with traditional mass media's faltering prominence precipitated new methods of structuring electoral campaigns to meet the demands of a population increasingly used to consuming information in a fast and simplified way. The required reprogramming of political communication gave rise to what are understood as “data-driven campaigns”, characterized by the use of large volumes of personal data to drive electoral propaganda strategies. In Brazil, the legalization of online content boosting, alongside mass dissemination of electoral content through instant messaging applications – strikingly observed in the 2018 elections – indicate the consolidation of data-driven campaigns in the national political-electoral environment. Further, recent reforms in the Electoral Law reveal legislators' intent to adapt electoral rules to the new reality presented by these campaigns. The changes, however, were not accompanied by a much-needed, broader investigation and update of the electoral legislation to confront the risks that these data-driven campaign practices bring to the democratic process, especially with regard to voter autonomy and protection of personal data.

Keywords

Data-driven campaign; microtargeting propaganda; on-line content boost; mass message trigger; electoral legislation; personal data protection.

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1. CAMPANHAS ELEITORAIS 2.0 – A PERSONALIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA	13
1.1 A EMERGÊNCIA DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS	13
1.1.1 MICRODIRECIONAMENTO DE PROPAGANDA ELEITORAL.....	19
i. Coleta de dados e Segmentação.....	21
ii. Personalização do conteúdo da propaganda e Testagem	23
iii. Escolha dos meios de comunicação	25
1.2 A INFULÊNCIA DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS: REALIDADE OU EXAGERO?	26
1.3 ‘DEMOCRACIA HACKEADA’: OS RISCOS DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS PARA O PROCESSO DEMOCRÁTICO.....	29
2. A CONSOLIDAÇÃO DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS NO CENÁRIO ELEITORAL BRASILEIRO: DO IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO AO DISPARO EM MASSA DE MENSAGEM.....	38
2.1 Impulsioneamento de Conteúdo <i>On-line</i>	40
2.1.1 (In)Definição do impulsioneamento de conteúdo.....	42
2.1.2 Limitações ao Impulsioneamento	44
a. Identificação de conteúdo impulsioneado.....	44
b. Contratação restrita aos atores políticos	46
c. Contratação direta com o provedor da aplicação de internet.....	47
d. Vedação ao impulsioneamento de conteúdo negativo	48
e. Termo de início e fim do impulsioneamento	50
2.1.3 Remoção de Conteúdo Impulsioneado e Direito de Resposta	51
2.2 Disparo em Massa de Mensagem– WhatsApp e a experiência brasileira nas eleições de 2018	56
2.2.1 Um problema chamado Telegram.....	61
3. O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS E O CONTEXTO ELEITORAL	64
3.1 A legislação eleitoral e a defasagem da tutela normativa ao direito fundamental de proteção de dados pessoais no âmbito das campanhas eleitorais	64
3.2. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: principais aspectos de sua aplicação ao contexto eleitoral.....	70
i. Dado Pessoal e Dado Pessoal Sensível.....	71
ii. Princípios da Finalidade, Adequação e Necessidade	73

iii. Principais bases legais de tratamento de dados pessoais no contexto eleitoral	76
CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93

INTRODUÇÃO

Não há dúvidas de que vivemos em uma sociedade altamente conectada. Segundo levantamento da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios Contínua (PNAD)¹, realizada em 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 82,7% dos domicílios brasileiros possuem acesso à internet, sendo o celular a principal ferramenta de acesso dos conectados. A esses dados, soma-se o recente estudo² realizado pela Fundação Getúlio Vargas, que apurou a existência de 440 milhões de dispositivos digitais em uso no país.

É seguro dizer, portanto, que, na sociedade atual, a tecnologia assume papel central na vida cotidiana e a internet ganha espaço como principal meio de veiculação de ideias e acesso à informação, estabelecendo novas formas de comunicação entre os indivíduos, cujas relações passam a ser intermediadas pelos usos da tecnologia.

Assim como as demais dimensões da vida, a tecnologia trouxe implicações no campo político-eleitoral. Para além da adoção da urna eletrônica em 1996, os constantes avanços tecnológicos, principalmente nas áreas de informação e comunicação, impuseram aos candidatos e partidos a necessidade de reprogramar suas estratégias de campanha, em um esforço de adequá-las às novas formas pelas quais os eleitores consomem informação e deliberam sobre política.

A consolidação da internet e das plataformas digitais no centro do debate político-eleitoral, fez com que as campanhas políticas, tradicionalmente marcadas por atos de rua e propagandas organizadas em torno de dinâmicas de produção e circulação de informação em massa³, se deslocassem para o espaço *on-line*, ganhando novos contornos e incorporando novos recursos tecnológicos na elaboração de estratégias de comunicação mais eficazes.

¹IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílio Continuada**. 2019. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf Acesso em: 26 maio 2022.

²FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pesquisa Anual do Uso de TI**. 2021. Disponível em https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u68/fgvcia_pes_ti_2022_-_relatorio.pdf Acesso em 26 maio 2022.

³BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. **Dados pessoais em campanhas políticas: a construção de uma ponte entre proteção de dados pessoais e regulação eleitoral**. In: Tratado de Proteção de Dados. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 555.

Associado ao surgimento de novos espaços de deliberação política, a adoção de ferramentas de marketing digital por candidatos e partidos na condução de suas campanhas importou para o contexto eleitoral uma prática há muito estabelecida no setor comercial: o emprego de dados pessoais para a construção de propagandas personalizadas, que alcançam públicos mais específicos e segmentados por meio de ferramentas de direcionamento disponibilizadas pelas plataformas digitais⁴.

A atual conjuntura das campanhas eleitorais criou condições favoráveis para o surgimento do que se entende por “campanhas orientadas por dados”, caracterizadas pela coleta e tratamento de grandes volumes de dados pessoais para criação de perfis de eleitores e direcionamento de conteúdo personalizado, com base nas inclinações e preferências de cada segmento, por meio de técnicas de marketing digitais que serão empregadas, sobretudo, na veiculação da propaganda política no ambiente *on-line*.

Campanhas orientadas por dados são um fenômeno de escala global, observado em diversos sistemas políticos. No Brasil, a positivação da ferramenta de impulsionamento de conteúdo *on-line*, em conjunto com a prática de difusão em massa de conteúdo eleitoral por aplicativos de mensagens instantâneas – observada de forma contundente nas eleições de 2018 – indicam a consolidação dessas campanhas no cenário político-eleitoral nacional e recentes alterações legislativas revelam a intenção do legislador em adequar o regramento eleitoral à nova realidade das campanhas.

A iniciativa do legislador brasileiro, no entanto, não veio acompanhada da necessária preocupação com as possíveis implicações que o uso de dados pessoais por campanhas eleitorais pode acarretar à democracia brasileira e aos direitos individuais dos cidadãos. Escândalos como o da Cambridge Analytica⁵ lançam luz sobre uma série de

⁴BRITO CRUZ, F. et al. **Direito Eleitoral na era digital**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 10.

⁵Em 2018, uma operação conjunta dos jornais *The New York Times* e *The Guardian* denunciou a coleta e análise de informações pessoalmente identificáveis de mais de 50 milhões de usuários do Facebook pela empresa Cambridge Analytica. Por meio de um teste de perfilamento psicológico lançado na rede social, a empresa obteve acesso não apenas aos dados dos usuários que, despretensiosamente, participaram do experimento, mas também às informações dos amigos destes usuários na plataforma. Esses dados, então, foram utilizados para criar um poderoso software capaz de prever e influenciar o comportamento e a escolha dos eleitores. O caso é melhor esclarecido em THE NEW YORK TIMES. **Facebook and Cambridge Analytica What you need to know as fallout widens**. Disponível: <https://www.nytimes.com/2018/03/19/technology/facebook-cambridge-analytica-explained.html>; Acesso em 26 maio 2022. THE GUARDIAN. **Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach**. Disponível em <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election> Acesso em: 26 maio 2022.

questões envolvendo a integridade das eleições modernas e a vulnerabilidade dos processos eleitorais, evidenciando, sobretudo, a fragilidade da proteção de dados pessoais de milhões de eleitores ao redor do mundo.

Diante desse cenário, o atual quadro legislativo eleitoral é suficiente para garantir a tutela dos dados pessoais dos eleitores brasileiros frente aos riscos impostos pelas campanhas orientadas por dados? É essa a pergunta que motivou a elaboração da presente pesquisa.

Partindo de uma abordagem geral sobre as campanhas orientadas por dados, o primeiro capítulo deste trabalho busca examinar as características essenciais do fenômeno, bem como analisar sua principal ferramenta de instrumentalização – o microdirecionamento de propaganda –, investigar a real extensão da influência comportamental alegada e evidenciar os riscos de suas práticas aos processos democráticos.

Desenhado o panorama atual das campanhas eleitorais ao redor do mundo, o segundo capítulo pretende demonstrar que as campanhas eleitorais brasileiras também podem ser consideradas “campanhas orientadas por dados”. Para tanto, parte-se da análise do impulsionamento de conteúdo-online e do envio de propaganda eleitoral por aplicativos de mensagens, enquanto ferramentas de direcionamento de propaganda personalizada mediante o uso de dados pessoais. A abordagem leva em consideração os aspectos jurídicos concernentes a aplicação das ferramentas – sobretudo com relação às indefinições e limitações legais do impulsionamento de conteúdo on-line – e retoma a polêmica acerca dos disparos de mensagem em massa, vivenciada nas eleições de 2018.

Demonstrada a possível aplicação de ferramentas que se utilizam de dados pessoais pelas campanhas eleitorais brasileiras, o terceiro capítulo busca examinar o panorama legislativo brasileiro, para responder à pergunta anteriormente formulada. Serão analisadas a atual estrutura da legislação eleitoral no tocante à proteção de dados, principalmente a Lei nº 9.504/1997 (“Lei de Eleições”), os principais aspectos da aplicação da Lei nº 13.709/2018 (“Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” ou “LGPD”) no contexto das eleições e a iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral na construção de um diálogo inicial entre as duas esferas normativas.

Nesse sentido, o presente trabalho configura-se como uma proposta de investigação de aspectos ainda pouco explorados acerca das eleições orientadas por dados

no contexto brasileiro, por meio de perspectivas interdisciplinares, pautada na interseção entre o direito eleitoral e a proteção de dados pessoais como área de pesquisa, para a compreensão do objeto e investigação do problema apresentado na dissertação.

1. CAMPANHAS ELEITORAIS 2.0 – A PERSONALIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA

1.1 A EMERGÊNCIA DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS

O uso de dados pelas campanhas políticas para criar e direcionar mensagens não é novidade. Estratégias de propaganda eleitoral são elaboradas com o objetivo de influenciar os eleitores, o que, em alguma extensão, demanda conhecimento prévio do público que se pretende atingir por meio da campanha. Há décadas, partidos possuem interesse em coletar dados que possam ser analisados para conhecer os eleitores e desenhar planos de campanha mais eficazes que, otimizando tempo e dinheiro, auxiliem os candidatos na persuasão dos votantes.

Portanto, dados que traduzem informações relevantes sobre as preocupações e interesses do eleitorado são e sempre foram recursos essenciais às campanhas políticas modernas. Com o advento de novas tecnologias e o aumento da realização de atividades mediadas por computadores, no entanto, grandes volumes de dados passaram a ser “explorados e analisados de forma a deles se extraírem inferências sobre cidadãos, possibilitando a segmentação das pessoas de acordo com determinados padrões de comportamento”⁶, expandindo-se, como consequência, as potencialidades que o uso de dados pode representar na elaboração de estratégias de campanha.

Associado ao crescimento das capacidades de coleta e análise de dados e ao avanço tecnológico, sobretudo nas áreas de informação e comunicação, a transformação do ambiente da comunicação política, que acompanhou a migração da interação dos eleitores do espaço *off-line* para o ambiente *on-line*, impôs novas formas de estruturação às campanhas eleitorais, que “incorporaram as capacidades trazidas por essas novas tecnologias de comunicação e informação”⁷.

A necessária reprogramação da comunicação política fez surgir o que se entende atualmente por “campanhas orientadas por dados” (*data-driven campaigns* ou *data-driven elections*), que empregam grandes conjuntos de dados pessoais para aprimorar a criação de perfis de eleitores e sua segmentação, objetivando o direcionamento de

⁶BRITO CRUZ, F. et al. Op. Cit. 2018. p. 165.

⁷BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. Op. Cit. 2021. p. 554.

mensagens personalizadas para populações específicas, com o intuito de convencer o eleitorado a votar ou desencorajar a votação em determinado candidato/partido, possibilitando, ainda, outros objetivos partidários como angariar doações para campanha, mobilizar voluntários para atos de campanha e, até mesmo, (des)estimular a participação política de determinados grupos⁸.

Destarte, é preciso salientar que não existe, na doutrina especializada, consenso sobre um conceito que traduza uma classificação precisa do que se entende por “campanhas orientadas por dados”. Em verdade, as pesquisas relacionadas ao tema sugerem que não há uma preocupação, pelos estudiosos, em propor uma definição ao fenômeno, mas sim entender seu funcionamento, apresentar as práticas das quais se valem as campanhas contemporâneas e analisar as consequências para a legitimidade do processo eleitoral e do sistema democrático.

De fato, seria um desafio construir um conceito uníssono, visto que as campanhas orientadas por dados não podem ser consideradas uma construção homogênea, já que assumem múltiplas formas de atuação⁹. Além disso, o que conta como ativos para as campanhas orientadas por dados muda, à medida em que novas tecnologias emergem e novas fontes de dados vão surgindo¹⁰.

No entanto, é possível identificar três elementos comuns as campanhas eleitorais consideradas como orientadas por dados. O primeiro é o uso de grandes conjuntos de dados enquanto ativos de influência política¹¹. Dados pessoais sobre os cidadãos são coletados, analisados e cruzados para gerar inferências sobre as preferências e traços da personalidade dos indivíduos. O resultado é utilizado para segmentar o eleitorado, customizar os conteúdos que serão direcionados a cada nicho de eleitores e auxiliar na

⁸BALDWIN-PHILIPPI, J. **Data campaigning: between empirics and assumptions**. Internet Policy Review, 8(4), 2019. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2019.4.1437>. Acesso 15 fev. 2022.

⁹DOMMETT, K. **Data-driven political campaigns in practice: understanding and regulating diverse data-driven campaigns**. Internet Policy Review, 8(4), 2019. p. 12. Disponível em <<https://doi.org/10.14763/2019.4.1432>>. Acesso 15 fev. 2022.

¹⁰BALDWIN-PHILIPPI, J. Op. cit. 2019. p. 3.

¹¹Além de dados de influência política, os dados podem assumir outras duas funções em contextos eleitorais: (i) ativos políticos, consistentes em bancos de dados tradicionais, cujas fontes incluem registros de eleitores, dados de pesquisas, informações de corretores de dados coletados pelos próprios partidos durante a campanha, e; (ii) ativos de inteligência política, que resultam da testagem e experimentação de dados acumulados, coletados e interpretados, visando à aprendizagem sobre as preferências do eleitorado para orientar as estratégias de campanha. Os conceitos foram melhor definidos em HANKLEY, Stephanie et al. **Personal Data: Political Persuasion Inside the Influence Industry. How it Works**. Tactical Tech, 2019. Disponível em <https://cdn.ttc.io/s/tacticaltech.org/Personal-Data-Political-Persuasion-How-it-works.pdf> Acesso em: 20 fev. 2022.

elaboração de estratégias de campanha que sejam mais eficientes, maximizando o poder de influência da propaganda ao mesmo tempo que reduzem os custos para o partido/candidato.

Neste contexto, os dados pessoais devem ser entendidos em seu sentido mais amplo

incluindo quaisquer dados que possam ser usados para identificar ou re-identificar um indivíduo, bem como quaisquer fontes de dados em grande escala que são produzidas pelo comportamento e ações dos indivíduos. Isso inclui dados gerados por pesquisas ou enquetes on-line, salas de bate-papo ou redes sociais e, até mesmo, dados gerados passivamente, como imagens de satélite de prédios e casas que podem ser usadas para fazer afirmações sobre as posições políticas dos ocupantes¹² (tradução nossa).

Da mesma forma, o valor político dos dados deve ser interpretado para além das opiniões políticas expressamente manifestadas pelos indivíduos, de modo a

incorporar uma gama mais ampla de afirmações que são feitas ao interpretar a relevância política dos dados e a natureza do consentimento – por exemplo, como ponto de dados do tipo de carro que você possui ou o fato de que você tem uma classificação de crédito baixa pode ser utilizada para interpretar e prever suas opiniões políticas¹³ (tradução nossa).

O segundo elemento comum às campanhas orientadas por dados é o emprego de técnicas de marketing digital para elaboração e veiculação da propaganda eleitoral. Muitas das ferramentas e técnicas utilizadas pelas campanhas orientadas por dados foram inicialmente desenvolvidas, testadas e aplicadas pelo setor comercial na elaboração de suas estratégias de marketing digital, cujo modelo de negócio depende da coleta de dados contínua e do monitoramento de padrões individuais de comportamento online¹⁴.

A extensão da racionalidade por trás das campanhas publicitárias para o universo das campanhas eleitorais não é exatamente incomum se pensarmos na analogia proposta por economistas políticos que comparam as eleições a verdadeiros mercados políticos, onde os eleitores assumem o papel de consumidores que “compram” os candidatos (produtos) por meio do voto. O Professor José Jairo Gomes salienta que

¹²HANKLEY, Stephanie et al. Op. cit. 2019. p. 8. No original: “[...] including any data that can be used to identify or re-identify an individual,⁹ and any large-scale data sources that are produced by the behaviours and actions of individuals. This includes things like data generated by surveys or online polls, in chatrooms or on social media, and even data generated passively, such as satellite imagery of buildings and homes which can be used to make assertions about occupants’ political positions”.

¹³Ibid. p. 8.

¹⁴CHESTER, Jeff.; MONTGOMERY, Kathryn C. **The role of digital marketing in political campaigns.** Internet Policy Review, 6(4), 2017. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2017.4.773> Acesso 05 fev. 2022.

Não há dúvidas de que a apresentação do político como produto de consumo transforma o eleitor em consumidor. Na pós-modernidade, votar já não significa optar por uma corrente de pensamento simbolizada pelo candidato, mas mero ato de escolha, semelhante ao que se faz no mercado. [...] Como resultado, tem-se a degradação do espaço político, a submissão da esfera pública à lógica perversa do capitalismo e do consumo¹⁵.

Disso, se denota que o embaraço entre as campanhas publicitárias e as campanhas eleitorais não é exatamente extraordinário. Neste sentido, a tendência que é observada nas campanhas contemporâneas é uma progressão lógica da digitalização das técnicas de marketing e das técnicas de persuasão política¹⁶, na medida em que candidatos, partidos e coligações (“atores políticos”) se beneficiam de uma infraestrutura crescente de empresas especializadas que oferecem recursos mais extensos para mineração de dados¹⁷ e segmentação dos eleitores¹⁸.

O terceiro elemento é a prevalência da veiculação de propaganda eleitoral pelo ambiente virtual, preferencialmente por meio da divulgação de conteúdo político-eleitoral nas redes sociais e outras plataformas digitais. O forte componente digital das campanhas contemporâneas vem como resposta à necessidade de reprogramação da comunicação política, diante da perda de protagonismo das mídias de massa tradicional e da emergência das novas formas pelas quais os cidadãos passaram a se informar e a deliberar sobre política.

O advento da internet revolucionou a forma como a comunicação se estabelece. Se, por um lado, possibilitou que as informações circulem com maior velocidade e que sejam facilmente acessadas, por outro, trouxe fragilidade aos processos, reforçando leituras simplistas do mundo e enquadrando soluções superficiais para problemas complexos¹⁹. Neste novo contexto, as campanhas eleitorais contemporâneas precisaram se adequar à demanda de um eleitorado que se acostumou ao debate rápido e simplista, já que os meios de comunicação de massa tradicionais não conseguem acompanhar o *timing* das redes, onde a notícia é veiculada e consumida em tempo real.

¹⁵GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 532

¹⁶HANKLEY, Stephanie et al. Op. cit. 2019. p. 6

¹⁷Refere-se ao processo de descoberta automática de informações úteis em grandes depósitos de dados. A definição é melhor desenvolvida em TAN, Pang-Ning; STEINBACH, Michael; KUMAR, Vipin. **Introdução ao Datamining Mineração de Dados**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2009.

¹⁸CHESTER, Jeff.; MONTGOMERY, Kathryn C. Op. cit. p. 3

¹⁹ARAÚJO, Rafael. **Comunicação política e eleições digitais**. In: Campanhas políticas nas redes sociais. 1ª ed. São Paulo: Matrix, 2020. p. 40.

Com efeito, a obsolescência dos meios tradicionais de veiculação de propaganda eleitoral – incluídas aqui ferramentas de campanha que, cada vez menos, são utilizadas pelos partidos/candidatos para promover suas candidaturas, como distribuição de folhetos, adesivos e outros impressos – resultou na inversão da relevância das estratégias de propaganda na internet que, até então, eram tidas como atividades acessórias em campanhas. Esse movimento representou um marco importante na campanha de Barack Obama para a presidência dos Estados Unidos em 2008, que “adotou estratégias de marketing digital como rota alternativa às tradicionais campanhas mediadas pela mídia de massa”²⁰. Esta é, inclusive, considerada pelos estudiosos como o ponto de partida das campanhas orientadas por dados.

Além disso, a prevalência da veiculação de campanhas políticas pelas redes permitiu “quebrar a histórica lógica da mídia tradicional de privilegiar determinadas agendas”²¹. O uso das redes sociais deu mais autonomia à construção de narrativas pelos candidatos e abriu espaços importantes para que candidatos com menor expressão política ou que não possuíam tempo suficiente (ou qualquer tempo) de exposição nos meios de comunicação de massa pudessem alcançar uma maior audiência na promoção de sua candidatura.

Essa característica é muito bem-vinda em uma democracia, já que possibilita que candidaturas mais diversas sejam vistas e ouvidas, acarretando, ao menos em teoria, a possibilidade de uma representação mais plural da população nas casas legislativas. Além disso, o uso das redes sociais e demais plataformas de mídia se mostra bastante favorável em sistemas políticos cuja legislação eleitoral impõe rígidas restrições ao acesso dos partidos políticos e candidatos aos meios tradicionais de comunicação, como é o caso do Brasil.

Outros fatores contribuem para o aumento da adesão às campanhas orientadas por dados ao redor do mundo. A segmentação do eleitorado, a partir da criação de perfis, permite aos partidos diversificar o conteúdo da propaganda eleitoral, apelando às preferências pessoais de cada eleitor e, assim, tornar a campanha eleitoral mais eficiente. Além disso, facilita a identificação dos eleitores oscilantes e suas preferências, possibilitando o direcionamento da propaganda eleitoral customizada de acordo com o

²⁰BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. Op. Cit. 2021. p. 559.

²¹ARAÚJO, Rafael. Op. cit. 2020. p. 43.

interesse de cada eleitor, o que aumenta as chances de interação da parcela indecisa com determinado partido/candidato e a captação de seu voto²².

A viabilidade das campanhas, produto do poder de análise de um conjunto cada vez maior de dados a custos reduzidos, também é um fator atrativo. Uma campanha mais direcionada resulta em menores custos, já que o conhecimento do perfil do eleitorado permite que partidos e candidatos prefiram determinados recursos, que se mostrem mais eficazes aos propósitos de campanha, em detrimento de outros, o que inclui também os meios de comunicação escolhidos para veiculação da propaganda²³. Campanhas orientadas por dados tendem a priorizar o uso das redes sociais e outras plataformas digitais como palco do debate político, o que, de maneira geral, é realizado de forma gratuita. As redes sociais oferecem uma alternativa para partidos menores e candidatos que não podem financiar campanhas extravagantes, ao mesmo tempo que possibilita a projeção desses candidatos e seus programas de governo para um público maior do que seria possível fora do ambiente digital.

Em suma, temos que as campanhas orientadas por dados são caracterizadas pela utilização de grandes volumes de dados pessoais, objetivando a elaboração de estratégias de campanha mais eficientes, por meio da adoção de técnicas comuns à publicidade comercial para direcionar mensagens personalizadas que se alinhem aos interesses e inclinações de nichos específicos do eleitorado, valendo-se, de forma prevalente, das ferramentas disponibilizadas por redes sociais e plataformas digitais para veiculação da propaganda eleitoral.

Dentre a multiplicidade de técnicas de publicidade que podem e são adotadas pelas campanhas contemporâneas, o microdirecionamento de propaganda receberá especial destaque no presente trabalho. A legislação eleitoral brasileira sofreu recentes alterações e inseriu na prática das campanhas a figura do impulsionamento de conteúdo *on-line*, como exceção à regra que veda a veiculação de propaganda paga na internet. Como veremos no capítulo seguinte, o impulsionamento de conteúdo *on-line* é uma forma de direcionar propaganda eleitoral nas plataformas de internet a segmentos específicos,

²²BRKAN, Maja. **EU fundamental rights and democracy implications of data-driven political campaigns**. Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 27(6), 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1023263X20982960>. Acesso em: 20 fev. 2022.

²³DOBBEY, T. et al. **Two crates of beer and 40 pizzas: the adoption of innovative political behavioural targeting techniques**. Internet Policy Review, 6(4), 2017. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2017.4.777> Acesso em: 20 fev. 2022.

abrindo espaço para a consolidação do microdirecionamento no cenário político brasileiro e da estabilização das campanhas orientadas por dados no Brasil.

1.1.1 MICRODIRECIONAMENTO DE PROPAGANDA ELEITORAL

Vimos anteriormente que o advento de novas tecnologias de informação e comunicação, juntamente com a migração da interação dos cidadãos do mundo *off-line* para o mundo *on-line*, impôs aos partidos políticos a reprogramação da comunicação política, já que as velhas formas de se fazer campanha, tradicionalmente elaboradas em um contexto de veiculação de propaganda pelas mídias de comunicação de massa, não atendem às demandas de eleitores cada vez mais acostumado a discursos rápidos e simplistas.

Por outro lado, a necessidade de se criarem novas formas de comunicação com o eleitor é fruto do paulatino desinteresse dos indivíduos na política e seu inevitável afastamento da participação cívica, motivado pela crescente desconfiança dos cidadãos no sistema eleitoral e nas instituições democráticas – em especial, os partidos políticos. A representação política tradicional está em evidente crise, principalmente em sistemas democráticos bem estabelecidos, onde

muitos cidadãos questionam se os partidos políticos tradicionais podem lidar com desafios e crises, aumentando a apatia e a desconfiança entre os eleitores. Isso encorajou muitos a apoiar caminhos alternativos de ação política – desencadeando assim a ascensão de partidos e movimentos ideologicamente extremistas²⁴. (Tradução nossa)

A crise da representação política tradicional também contribuiu para alterar a forma como os cidadãos se relacionam com os partidos tradicionais. De forma geral, a adesão partidária vem gradativamente diminuindo ao redor do mundo²⁵, na medida em que “cada vez mais, os cidadãos não optam por um alinhamento pleno a um partido

²⁴KLAUKKA, G.; VAN DER STAAL, S.; VALLADARES, J. **The changing nature of political parties and representation**. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017. p. 98. Disponível em <https://www.idea.int/gsod-2017/files/IDEA-GSOD-2017-CHAPTER-4-EN.pdf> Acesso em: 21 fev. 2022

No original: “[...] many citizens question whether traditional political parties can handle current challenges and crises, and this has increased apathy and distrust among voters. It has also encouraged many to support alternative paths of political action—thus triggering the rise of ideologically extremist parties and movements”

²⁵²⁵Ibid. 2017. p. 109.

político, mas sim preferem oscilar entre um e outro, dependendo de tópicos muito específicos”²⁶

Nesta esteira, o microdirecionamento de propaganda surge no cenário eleitoral como um meio para abordar o engajamento, cada vez mais decrescente, dos cidadãos com instituições partidárias²⁷, apresentando-se como uma interessante alternativa na construção de novas formas de comunicação política entre candidatos e eleitores, principalmente em razão da promessa de aumentar o envolvimento dos indivíduos na participação política.

Microdirecionamento pode ser entendido como um “tipo de comunicação personalizada que envolve a coleta e utilização de informações sobre pessoas para mostrar-lhes propagandas direcionadas”²⁸. No centro dessa comunicação está o uso de dados e da ciência analítica para elaborar e transmitir mensagens customizadas que serão direcionadas a um subgrupo ou membros individuais²⁹, a partir da análise de um perfil anteriormente construído.

Inserido no contexto eleitoral, o microdirecionamento se traduz em estratégia de campanha voltada à personalização e individualização da narrativa política, a partir de inferências sobre interesses, preferências e inclinações dos eleitores, direcionando mensagens customizadas aos diferentes segmentos do eleitorado, as quais tendem a se alinhar e a corroborar opiniões preconcebidas pelo indivíduo sobre determinado assunto.

A adoção do microdirecionamento pelas campanhas eleitorais foi observado de forma pioneira nos Estados Unidos, onde o sistema permissivo de financiamento de campanha, a quantidade de dados disponíveis, a próspera indústria de mineração de dados desenvolvida no Vale do Silício e a fraca regulamentação da privacidade dos dados, entre outras condições, contribuíram para o fortalecimento das campanhas orientadas por dados pessoais³⁰. No entanto, é possível verificar cada vez mais a importação de técnicas de

²⁶INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Digital Microtargeting**. IDEA, 2018. p. 7.

²⁷Ibid. p. 7.

²⁸ZUIDERVEEN BORGESIU et al. **Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy**. Utrecht Law Review, 14(1), 2018. p. 82. Disponível em <http://doi.org/10.18352/ulr.420> Acesso em 25 fev. 2022.

²⁹BODÓ. B et al. **Political micro-targeting: a manchurian candidate or just a dark horse**. Internet Policy Review, 6(4), 2017. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2017.4.776> Acesso em 24 fev 2022.

³⁰BENNETT, C. J., LYON, D. **Data-driven elections: implications and challenges for democratic societies**. Internet Policy Review, 8(4), 2019. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2019.4.1433> Acesso em 23 fev. 2022.

segmentação de eleitores e direcionamento de mensagens customizadas, por diversos sistemas políticos, em especial na Europa e na América Latina, onde o estudo acerca dos reais impactos dessas práticas ainda é pouco explorado.

Em síntese, o microdirecionamento se subdivide em três atividades principais³¹: (i) coleta de dados e segmentação do eleitorado; (ii) personalização do conteúdo da propaganda que será direcionada para cada segmento, e; (iii) escolha dos meios de comunicação que serão utilizados para veicular a mensagem personalizada.

i. Coleta de dados e Segmentação

A primeira atividade compreende a coleta de dados, sua análise e a segmentação dos eleitores baseada em características demográficas, como idade, gênero, classe social e localização, bem como em características inferidas por meio do cruzamento de diversas informações que revelam traços da personalidade, interesses e inclinações.

Destacamos, anteriormente, que o uso de dados pelas campanhas eleitorais não é, por si só, uma novidade. No entanto, os avanços tecnológicos e, principalmente a emergência e consolidação da internet como espaço de interação e de realização de atividades cotidianas, fizeram surgir novas fontes de extração de informações, expandindo o conjunto de dados utilizados e permitindo que informações de natureza diversa daquelas de caráter meramente demográfico fossem coletadas e analisadas, possibilitando o perfilamento dos eleitores com base em seus padrões de comportamento.

Com efeito, o microdirecionamento envolve tanto a coleta de dados publicamente disponíveis (obtidos em bancos de dados governamentais), como informações sobre estilos de vida e padrões de consumo (adquiridos de empresas privadas que acumulam informações por meio do monitoramento de rastros digitais deixados pelos indivíduos em suas interações na internet)³². Assim, é possível identificar três fontes principais de dados.

A primeira são as bases de dados governamentais, por meio das quais é possível colher informações genéricas de natureza pública, como nome, idade, endereço, profissão, gênero, raça, etc. São, geralmente, informações de caráter demográfico que

³¹INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Op. cit.* p. 10.

³²GORTON, W. A. **Manipulating Citizens: How Political Campaigns' Use of Behavioral Social Science Harms Democracy.** *New Political Science*, 38(1), 2016. Disponível em <https://doi.org/10.1080/07393148.2015.1125119> Acesso em 26 fev. 2022.

auxiliam os partidos a interpretar certas características do eleitorado em uma determinada região, como, por exemplo, uma média da faixa etária dos eleitores em uma circunscrição eleitoral, ou, ainda, se a população é majoritariamente de um determinado gênero ou raça.

A depender do país, a disponibilidade de dados públicos pode variar, considerando legislações internas de proteção de dados que podem ser mais ou menos restritivas. No Brasil, as informações constantes do cadastro de eleitores são acessíveis às instituições públicas e privadas e às pessoas físicas, conforme prevê a Resolução nº 23.659/2021³³ do Tribunal Superior Eleitoral, observadas as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e futura regulamentação do TSE.

A segunda fonte são os bancos de dados formados pelos próprios partidos políticos através de uma série de atividades partidárias, como processos de filiação, cadastro de voluntários e doadores de campanha, pesquisas direcionadas ao público em geral, cadastro de e-mails e contatos telefônicos de simpatizantes às ideologias do partido. Também é possível a coleta de dados por meio do acesso aos sítios eletrônicos dos partidos.

Associada a essas fontes tidas como tradicionais, a terceira fonte de dados são as plataformas digitais, redes sociais e demais aplicações de internet, administradas por grandes corporações que coletam dados a partir dos rastros deixados pelos usuários em suas interações na rede, como acesso a sites, compras *on-line*, perfis seguidos e *links* compartilhados nas redes sociais. Esses dados, chamados de dados de consumo³⁴, são adquiridos por companhias privadas, como corretoras de dados e empresas de consultoria e assessoria, que criam seus próprios bancos de dados e oferecem a seus clientes análise de marketing, baseada em sofisticada análise combinatória, possibilitada pelo grande volume de dados, para gerar modelos de preferência e comportamento dos consumidores³⁵.

³³Art. 10. O acesso a informações constantes do Cadastro Eleitoral por instituições públicas e privadas e por pessoas físicas se dará conforme a Lei Geral de Proteção de Dados e a resolução do Tribunal Superior Eleitoral que tratar do acesso a dados constantes dos sistemas informatizados da Justiça Eleitoral.

³⁴Dados de consumo podem ser definidos como informações que auxiliam um fornecedor de serviço ou marqueteiro a entender as necessidades e preferências de clientes individuais ou grupos de clientes. Os dados de consumo ajudam os corretores de dados a criar perfis de determinados públicos que, posteriormente, são vendidos ou disponibilizados para empresas que desejam atingir seus clientes de acordo com preferências e atributos inferidos. Para melhor definição: HANKLEY, Stephanie et al. Op. cit. 2019. p. 14.

³⁵GORTON, W. A. Op. cit. 2016. p. 68.

Os dados de consumo são o principal recurso das campanhas orientadas por dados, na medida em que dirigem “os vários métodos e ferramentas com os quais uma campanha política pode analisar, segmentar, direcionar e avaliar os eleitores”³⁶. São eles que permitem que os corretores de dados, consultores e assessores de marketing político, dentre outros atores, construam o perfil social e político de cada indivíduo, que será posteriormente disponibilizado aos partidos para elaboração e direcionamento de suas estratégias de campanha.

Após a coleta e a análise dos dados, parte-se para a criação de perfis e a segmentação do eleitorado. Segmentar significa, em termos gerais, “dividir o eleitorado em pequenos blocos usando diferentes métodos de campanha para cada segmento”³⁷. A segmentação do eleitorado possibilita a elaboração de estratégias de campanha melhor direcionadas, que prometem reduzir tempo e custo, na medida em que permite que os partidos foquem em determinados tipos de eleitores que, segundo seus perfis, teriam uma maior probabilidade de interagir com a mensagem veiculada, em detrimento de outros grupos, cujos perfis sinalizam uma menor probabilidade de convencimento. Além disso, permite, ainda, que eleitores indecisos sejam mais facilmente identificados, possibilitando que os partidos e candidatos concentrem seus esforços na tentativa de convencimento de um segmento que pode se mostrar decisivo ao resultado do pleito.

ii. Personalização do conteúdo da propaganda e Testagem

A segunda atividade é a customização da propaganda que será direcionada a cada segmento e a testagem do êxito dessa personalização. A segmentação do eleitorado dá indicativos das intenções, preferências e inclinações dos eleitores, sinalizando tópicos de interesses dos indivíduos a partir das inferências obtidas pela análise dos dados de consumo, que incluem traços de personalidade e padrões de consumo, de navegação e de interações nas redes.

Essas inferências permitem que os partidos elaborem centenas de mensagens customizadas para cada segmento, cada uma com conteúdo altamente personalizado, sobre assuntos considerados mais relevantes, veiculados pelos meios de comunicação mais utilizados e através de uma linguagem que irá ressoar com cada nicho de eleitores

³⁶HANKLEY, Stephanie et al. Op. cit. 2019. p. 14.

³⁷INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Op. cit. p. 12.

de forma mais eficaz³⁸. Quanto mais alinhada for a propaganda aos interesses do segmento para qual ela é direcionada, maior a probabilidade de o eleitor interagir e ser influenciado pela mensagem.

A personalização da narrativa sempre foi uma estratégia de campanha, há tempos estabelecida. Em suas interações com os eleitores, os candidatos “selecionam o que falar em seus discursos, que palavras utilizar, como se vestir, como se portar, sempre conforme o público que querem atingir”³⁹. No entanto, a construção de um discurso personalizado ficava restrito à lógica e linguagem dos veículos de comunicação em massa, que não fazem distinção entre os interlocutores. A transformação do ambiente onde a comunicação política se desenvolve, estruturado de forma mais horizontal e interativa, e a emergência de novas ferramentas disponibilizadas pelas plataformas de internet, possibilitaram não apenas o conhecimento mais profundo dos indivíduos, mas permitiram que conteúdos fossem direcionados a segmentos específicos, ampliando o poder da influência que a personalização pretende exercer.

Aumentar a mobilização da participação e o engajamento dos cidadãos na vida política é umas das promessas do microdirecionamento de propaganda eleitoral, o que traria como consequência o fortalecimento da democracia. A customização da mensagem fornece aos eleitores informações consideradas, por eles, mais relevantes, com as quais eles estariam mais propensos a se envolver. Zuiderveen Borgesius elucida essa ideia por meio do seguinte exemplo

Alice é uma cidadã de 20 anos que não tem interesse em política. No entanto, Alice verifica regularmente as atualizações de seus amigos no Facebook. Alice recebe um anúncio político no Facebook que a informa sobre os pontos de vista de um partido político que visa cidadãos mais jovens (por exemplo, financiamento pró-universitário). Porque a informação política trata de um assunto que agrada aos cidadãos mais jovens, Alice decide buscar mais informações sobre o partido e seus pontos de vista. Assim, a propaganda política direcionada incentiva Alice a encontrar mais informações e talvez votar neste partido⁴⁰ (tradução nossa).

Após a elaboração das mensagens customizadas, parte-se para a fase de testagem. A testagem permite a medição empírica do sucesso ou do fracasso da propaganda e a

³⁸Ibid. p. 13.

³⁹BRITO CRUZ, Francisco Brito et al. Op. Cit. 2018. p. 170.

⁴⁰ZUIDERVEEN BORGESIOUS, F. et al. Op. Cit. 2018. p. 85.

No original: “Alice is a 20 year-old citizen and is not interested in politics. Yet Alice regularly checks her friends’ Facebook updates. On Facebook, Alice receives a political ad that informs her about the viewpoints of a political party that targets younger citizens (e.g., pro-university funding). Because the political information concerns an issue that appeals to younger citizens, Alice decides to find more information about the party and its viewpoints. Thus, targeted political advertising encourages Alice to find more information, and perhaps to vote for this party”

utilização dessa informação para redirecionar as estratégias de campanha⁴¹. A testagem mais comum aplicada ao marketing é a testagem A/B, por meio da qual duas ou mais variantes de um mesmo conteúdo são comparadas para determinar qual funciona melhor⁴². Esse processo é cada dia mais automatizado, graças a algoritmos capazes de criar uma multiplicidade de variantes com combinações de textos e mídias, permitindo a elaboração dos conteúdos e realização de testes de forma simultânea⁴³.

iii. Escolha dos meios de comunicação

Por fim, a terceira atividade envolvida é a escolha dos meios de comunicação que serão utilizados para veicular a mensagem customizada, o que pode variar de país para país a depender do que determina a legislação interna sobre propaganda eleitoral.

Existem diversos canais que podem ser utilizados para a veiculação de campanhas políticas. Diferente de uma campanha publicitária para fins comerciais, campanhas eleitorais contam com meios diferentes para divulgação da mensagem política, como comícios, panfletos, fixação de horário eleitoral gratuito na televisão e rádio, corpo a corpo dos candidatos com seus eleitores, dentre outros. Os meios de veiculação de propaganda eleitoral não são excludentes, mas sim complementares, de modo que o microdirecionamento pode ser realizado tanto no espaço *on-line* quanto no ambiente *off-line*, de forma simultânea.

Feita esta breve observação, o foco do presente trabalho é a abordagem do microdirecionamento em sua modalidade *on-line*, tendo em vista a prevalência dos meios digitais para a veiculação das campanhas orientadas por dados, como consequência da intensificação da interação entre os indivíduos nos espaços *on-line*, associado à gradativa perda de protagonismo dos meios de comunicação de massa no estabelecimento da comunicação eleitoral e da relação entre políticos e seus eleitores.

Neste aspecto, o microdirecionamento *on-line* apresenta uma vantagem em relação à sua modalidade *off-line*, permitindo que a propaganda alcance indivíduos que dificilmente seriam atingidos pelas mídias de massa. Populações mais jovens, por exemplo, estão cada vez mais acostumadas a consumir notícias e se informar por meio de

⁴¹BALDWIN-PHILIPPI. Op. Cit. 2019.

⁴²HANKLEY, Stephanie et al. Op. cit. 2019. p. 40.

⁴³Ibid. p. 41.

plataformas da internet, que podem ser acessadas em qualquer hora e lugar. Da mesma forma, pessoas que não possuem interesse em política optam por não participar da exposição da mídia tradicional, o que automaticamente os afasta de informações de cunho político⁴⁴.

No entanto, muitas dessas pessoas usam a internet para outros fins, como entretenimento ou comunicação. O microdirecionamento *on-line*, realizado nessas plataformas, pode fazer com que esses indivíduos sejam expostos a informações políticas, o que não poderia ser realizado fora das redes. Em resumo, o microdirecionamento *on-line* “pode atingir cidadãos que ignoram as mídias tradicionais e pode interessar pessoas na política por meio das mensagens personalizadas”⁴⁵.

Além disso, as plataformas digitais contam com ferramentas de impulsionamento de conteúdo, que permitem direcionar a propaganda para os devidos segmentos do eleitorado de forma mais eficiente e relevante, diferente do que acontece com os meios de comunicação em massa, que atingem indistintamente seus interlocutores. Ao mesmo tempo, as redes sociais e demais plataformas dão às campanhas agilidade, permitindo que esforços sejam transferidos de um segmento do eleitorado para outro em pouquíssimo tempo, o que não seria possível fazer por meio dos veículos tradicionais de divulgação de propaganda⁴⁶.

1.2 A INFULÊNCIA DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS: REALIDADE OU EXAGERO?

Em 23 de junho de 2016, os britânicos foram convocados a votar em um plebiscito sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia e, por maioria, deram a vitória ao movimento Brexit, que defendia a saída do bloco econômico. Em novembro daquele mesmo ano, Donald Trump era eleito presidente dos Estados Unidos pelo povo americano. Embora separadas por um oceano, a campanha do movimento Brexit e a campanha eleitoral do candidato republicano compartilharam um fator comum: o envolvimento da Cambridge Analytica.

⁴⁴BLEKESAUNE et al *apud* ZUIDERVEEN BORGESIU, F. et al. Op. cit. 2018.

⁴⁵ZUIDERVEEN BORGESIU, F. et al. Op. cit. 2018, p. 85

⁴⁶INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Op. cit. p. 15.

A Cambridge Analytica foi criada em 2013 como parte da Strategic Communication Laboratories Group (SCL) e atuava como um serviço de análise de dados para fins comerciais e políticos⁴⁷. Alexander Nix, seu diretor executivo, enaltecia com orgulho seu “exército particular de cientistas e psicólogos especializados em dados que haviam descoberto uma forma de saber com precisão quais pessoas eles queriam atingir, que tipo de mensagem mandar para elas e onde poderiam alcançá-las⁴⁸” e se vangloriava de ter participado de campanhas eleitorais que se consagraram vitoriosas em diversos países⁴⁹.

Em 2018, escândalos envolvendo a empresa e coleta ilegal de dados de milhões de usuários do Facebook⁵⁰ colocaram em evidência a suposta influência das empresas de consultoria em análise de dados no resultado de processos eleitorais ao redor do mundo, contribuindo para a criação de uma mitologia em torno das campanhas orientadas por dados e do real alcance e poder de persuasão que o microdirecionamento de propaganda personalizada pode exercer na tomada de decisão do eleitor e na manifestação livre do voto.

De um lado, a cobertura midiática supervaloriza o uso da tecnologia na elaboração das campanhas, sem destacar a imprecisão das estratégias digitais desenvolvidas e conferindo a elas um caráter de extrema novidade que, na realidade, não se sustenta⁵¹. Por outro, os corretores de dados e assessores políticos superdimensionam os benefícios do uso de dados nas campanhas políticas para vender softwares e serviços de consultoria aos partidos. Por tal razão, é necessário fazer uma reflexão mais crítica acerca das promessas de persuasão e influência feitas pelas campanhas orientadas por dados.

Fato é que não existem provas empíricas de que as campanhas orientadas por dados exerçam, de fato, influência na decisão dos eleitores e, conseqüentemente, sejam definidoras do resultado das eleições. A persuasão é uma ação difícil de ser medida

⁴⁷TECNOBLOG. **A controvérsia dos 50 milhões de perfis do Facebook manipulados pela Cambridge Analytica**. 2019. Disponível em <https://tecnoblog.net/especiais/facebook-cambridge-analytica-dados/> Acesso em 29 fev. 2022.

⁴⁸KAISER, Brittany. *Manipulados – como a Cambridge Analytica e o Facebook invadiram a privacidade de milhões e botaram a democracia em xeque*. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020. p.20.

⁴⁹UOL. **Além dos EUA: como a Cambridge Analytica atuava em eleições pelo mundo**. 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/03/24/como-a-cambridge-analytica-atuava-para-alem-dos-eua.htm> Acesso em 29 fev. 2022.

⁵⁰Ver nota 5.

⁵¹BALDWIN-PHILIPPI. **The Myths of Data-Driven Campaigns**. Political Communication, 2017. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/10584609.2017.1372999> Acesso em: 01 mar 2022.

empiricamente e, embora a fase de testagem da propaganda personalizada mostre reações instantâneas diante de variantes do conteúdo da mensagem, comprovar que essa alteração no comportamento perdura a longo prazo e se converte em voto no dia do pleito é uma tarefa difícil⁵².

Jessica Baldwin-Philippi, professora do departamento de comunicação e estudos de mídia da Universidade de Fordham, salienta que crenças políticas são mais difíceis de serem deslocadas do que hábitos de consumo e que os indivíduos tendem a ver propagandas eleitorais com mais ceticismo do que as publicidades comerciais.⁵³ Ao mesmo tempo, destaca que as alegações de persuasão dos corretores e assessoria de dados costumam subestimar o papel de fatores exógenos como a identificação partidária, ou a situação econômica e social de determinado lugar, ao passo que supervalorizam uma suposta certeza das ferramentas que pretendem vender⁵⁴.

No entanto, as técnicas e ferramentas empregadas pelas campanhas orientadas por dados se mostram eficazes na mobilização de pessoas para determinadas ações particulares, como fazer doações ou incentivar o comparecimento nas urnas no dia das eleições. Baldwin-Phillipi pontua que

Quando uma campanha fala sobre usar testagem A/B ou experimentos randomizados para descobrir quais mensagens funcionaram, ‘funcionar’ é definido não por uma mudança de crença, que seria quase impossível de medir, mas sim por uma mobilização para tomar uma determinada ação, seja assinando um boletim informativo ou doando dinheiro. Ainda mais comumente, quando jornalistas e especialistas discutem quem foi persuadido em uma eleição, eles estão necessariamente discutindo quem foi mobilizado a votar⁵⁵. (Tradução nossa)

Dar “like” em uma postagem com conteúdo político-eleitoral nas redes sociais ou compartilhar uma informação política nos grupos de aplicativos de mensagens são, também, formas de mobilização do indivíduo. Neste sentido, as plataformas digitais e redes sociais são ambientes que favorecem muito mais a mobilização do que efetivamente a persuasão

porque as visões que são conflitantes com as dos próprios usuários não atravessam facilmente o filtro-bolha. No entanto, podem ser muito eficazes para mobilizar pessoas com base em suas convicções e aprofundar seu compromisso com uma causa ou um partido. Além disso, esse tipo

⁵²BALDWIN-PHILIPPI. *Op. cit.* 2019. p. 5

⁵³Ibid. p. 6.

⁵⁴Ibid. p. 5

⁵⁵Ibid. p. 5. No original: “When campaigns talk about using A/B testing or randomised controlled experiments to figure out what messages worked, “working” is defined not by a change in belief, which would be all but impossible to measure, but by being mobilised to take a particular action, be it signing up for a newsletter or donating money. Even more commonly, when journalists and pundits discuss who was persuaded in an election, they are necessarily discussing who was mobilised to vote”

de comunicação também pode funcionar para dissuadir um eleitor, diminuindo a probabilidade de um indivíduo exercer seu direito de voto⁵⁶. (Tradução nossa)

Com efeito, é imperioso salientar que a extensão da aplicação e efetividade das campanhas orientadas por dados, seja em seu potencial de persuasão ou de mobilização, deve levar em consideração diversos fatores e as particularidades de cada país devem ser tomadas em conta nos estudos sobre o tema.

A depender do país, a disponibilidade e o acesso a dados pode variar, considerando tanto sua capacidade tecnológica – a quantidade de pessoas que tem acesso à internet, por exemplo – quanto legislações internas de proteção de dados⁵⁷ que podem ser mais ou menos restritivas. Além disso, sistemas políticos cujas regras de financiamento de campanha são mais permissivas tendem a possibilitar mais facilmente a contratação de serviços de consultoria de dados e assessoria política, que costumam ser custosos, ao contrário de sistemas onde os gastos de campanha são limitados.

Embora os Estados Unidos tenham sido pioneiros nas campanhas orientadas por dados, o que justifica a concentração de estudos sobre seus efeitos levando em consideração o contexto estadunidense, determinadas características presentes ali não são compartilhadas na mesma medida pelos demais países, o que torna problemático o fato do nosso conhecimento sobre o tema ser baseado em uma perspectiva exclusivamente americana⁵⁸. Apesar disso, as práticas de microdirecionamento têm sido importadas por diversos sistemas políticos, especialmente na Europa e, recentemente, na América Latina, onde os estudos são bastante escassos, sobretudo principalmente quanto aos riscos que tais práticas podem acarretar para esses sistemas políticos e para a democracia destes países.

1.3 ‘DEMOCRACIA HACKEADA’: OS RISCOS DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS PARA O PROCESSO DEMOCRÁTICO

O uso de dados para fins políticos apresenta oportunidades interessantes ao processo eleitoral, já que um melhor desenho do perfil do eleitorado e um direcionamento

⁵⁶INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Op. cit. p. 15.

⁵⁷Com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em setembro de 2020, o Brasil entra na lista de países que contam com uma legislação específica sobre proteção de dados pessoais. A lei brasileira é fortemente inspirada na GDPR (*General Data Protection Regulation*) que disciplina as normas gerais sobre proteção de dados aplicáveis a todos os países membros da União Europeia, os quais também contam com suas próprias legislações internas sobre o tema.

⁵⁸BODÓ, B. et al. *Op cit.* 2017.

mais preciso fornecem aos indivíduos informações mais relevantes, com as quais haveria maior probabilidade de engajamento dos eleitores, ampliando, ao menos em teoria, a participação cívica na política.

Por outro lado, estudiosos alertam que o monitoramento e predição do comportamento de eleitores é um mau presságio para a democracia, tendo em vista que as técnicas empregadas pelas campanhas para segmentar o eleitorado e direcionar a propaganda eleitoral, potencialmente, “transformam os cidadãos em objetos de manipulação e enfraquecem a esfera pública ao frustrar a deliberação, agravando a polarização e facilitando a disseminação de desinformação”⁵⁹. O uso insurreto da tecnologia no contexto eleitoral, fruto do fenômeno emergente da propaganda computacional⁶⁰, levanta sérias questões envolvendo a violação do direito de privacidade e segurança dos dados pessoais dos indivíduos, a possibilidade de manipulação da livre formação de vontade do eleitor e o fortalecimento de processos de polarização política.

Não por acaso, os possíveis impactos que os usos das novas tecnologias podem ter em processos democráticos tornam-se uma preocupação de escala global, na medida em que escândalos envolvendo a coleta indevida de dados de usuários de redes sociais, com o objetivo de prever e influenciar o comportamento e a escolha dos eleitores, lançam luz sobre uma série de questões acerca da segurança dos dados de milhões de usuários na internet, a integridade das eleições modernas, a vulnerabilidade desses processos à

⁵⁹GORTON, W. A. Op. Cit. 2016. p. 61, tradução nossa.

No original: “[...] turns citizens into objects of manipulation and undermines the public sphere by thwarting public deliberation, aggravating political polarization, and facilitating the spread of misinformation”.

⁶⁰Termo utilizado por WOOLEY e Howard para descrever o emprego de algoritmos, automação e curadoria humana para, intencionalmente, gerenciar e divulgar desinformação. Mais sobre o conceito em WOOLEY, Samuel C; HOWARD, Philip N. **Introduction: Computational Propaganda Worldwide**. In: Computational Propaganda: Political Parties, Politicians and Political Manipulation on social mídia. New York: Oxford University Press, 2019.

disseminação de desinformação⁶¹ e a responsabilidade das principais plataformas de mídia social acerca dos conteúdos⁶² promovidos nas redes⁶³.

Salientamos que as campanhas orientadas por dados objetivam uma propaganda eleitoral cada vez mais personalizada e alinhada a preferências e interesses do perfil de eleitores aos quais será direcionada, otimizando tempo e recursos e potencializando a capacidade de convencimento e engajamento do eleitorado. O resultado são campanhas eleitorais contemporâneas que focam em uma interação significativamente isolada e individualizada com o eleitor⁶⁴. E, muito embora não seja possível comprovar empiricamente o poder de persuasão dessas práticas na escolha final dos eleitores, como visto anteriormente, é possível observar três perigosas tendências que colocam em risco a própria essência da democracia.

Destarte, a lógica por traz do funcionamento das campanhas orientadas por dados demanda necessariamente a vigilância constante dos eleitores. A coleta e análise de dados, a segmentação do eleitorado e o microdirecionamento de propaganda derivam, essencialmente, de práticas de monitoramento, facilitadas, em grande parte, pela informatização das relações sociais e econômicas. Tais práticas levantam sérias questões acerca da vulnerabilidade da proteção de direitos fundamentais importantes para o

⁶¹No Brasil, o Projeto de Lei nº 2.630/2020 (“Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”), popularmente conhecido como PL das *Fake News*, propõe medidas que visam ao combate à disseminação de notícias falsas e o estabelecimento de sanções aos seus responsáveis, prevendo novas normas para o funcionamento de serviços de busca, redes sociais e aplicativos de troca de mensagens. De autoria do Senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), o projeto foi aprovado pelo plenário do Senado Federal, tendo sido encaminhado à Câmara dos Deputados, onde aguarda votação.

⁶²A título de registro, no Brasil, cabe às próprias plataformas a gestão dos conteúdos por elas veiculados. A Lei nº 12.965/2014 (“Marco Civil da Internet”), em seu artigo 19, prevê que o provedor de aplicação da internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar providências para tornar indisponível o conteúdo. Recentemente, o Governo Bolsonaro propôs a alteração do Marco Civil da Internet por meio da edição da Medida Provisória nº 1.068/2021, estabelecendo requisitos prévios à remoção de contas e indisponibilidade de postagens. Sob pretexto de salvaguardar a liberdade de expressão e manifestação de pensamento, a Medida Provisória criava embaraços para a remoção de conteúdos, exigindo justa causa e motivação para o cancelamento, suspensão e exclusão de conteúdos e funcionalidades das contas nas redes sociais. Após diversos partidos ingressarem com Ação Direita de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, a Min. Rosa Weber concedeu liminar suspendendo a Medida Provisória, que também foi devolvida ao governo pelo presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, suspendendo sua tramitação no Congresso Nacional. Paralelamente, o Projeto de Lei nº 2.630/20 (“PL das *Fake News*”), em trâmite na Câmara dos Deputados, disciplina o tema buscando combater a propagação de desinformação, conferindo maior responsabilidade às plataformas na gestão dos conteúdos de terceiros, incluindo atividades de verificação de autenticidade de contas, identificação de mensagens impulsionadas e publicação de relatórios de transparência, informando procedimentos e decisões de moderação de conteúdo.

⁶³BENNETT, C. J., LYON, D. Op. cit. 2019.

⁶⁴GORTON, W. A. Op. Cit., 2016, p. 71.

exercício livre da democracia, na medida em que a vigilância constante do eleitor ameaça diretamente sua privacidade, intimidade, liberdade e a segurança de seus dados pessoais.

Existe, portanto, um risco de que as campanhas orientadas por dados fortaleçam processos de vigilância aos quais os indivíduos já vêm sendo submetidos, violando direitos fundamentais para a estabilidade do processo democrático. Paradoxalmente, vigilância e democracia possuem naturezas opostas. “A vigilância”, afirma o Professor Colin Bennett, “ainda assume um lugar na consciência popular de uma força negativa, que compromete as liberdades sobre as quais as sociedades democráticas são fundadas, incluindo a privacidade e a liberdade de expressão e associação”⁶⁵. O exercício da democracia não depende de um conhecimento detalhado sobre as preferências e intenções de votos dos cidadãos, mas pressupõe essencialmente a garantia ao direito da privacidade, como condição necessária para formas mais genuínas de participação política, especialmente em países que guardam memórias recentes de regimes autoritários⁶⁶.

Em segundo lugar, as campanhas orientadas por dados favorecem o estabelecimento de “partidos de questão única”⁶⁷. A partir das preferências e interesses, partidos e candidatos evidenciam questões diferentes para cada nicho eleitoral ou, ainda, abordam o mesmo tema de maneira distinta, de modo que cada segmento de eleitores possui um entendimento divergente sobre as bandeiras defendidas por determinado ator político. Isso é possível já que “a ciência dos físicos de dados permite que campanhas contraditórias coexistam em paz, sem nunca se encontrarem, até o momento do voto”⁶⁸.

Para o Professor Zuiderveen Borgesius, o direcionamento de mensagens customizadas e individualizadas pode contribuir para a manipulação do eleitor ao

⁶⁵BENNETT, C. J. **Trends in Voter Surveillance in Western Societies: Privacy Intrusions and Democratic Implications**. *Surveillance & Society*, vol. 13, 2015. p. 381. Disponível em <https://doi.org/10.24908/ss.v13i3/4.5373>. Acesso em 01 mar 2022.

No original: “[...] surveillance still assumes a place in the popular consciousness as a negative force that compromises those freedoms upon which democratic societies are founded, including privacy, and freedom of speech and association”.

⁶⁶BENNETT, C. J.; ODURO-MARFO, S. **Privacy, Voter Surveillance, and Democratic Engagement: Challenges for Data Protection Authorities**. International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, 2019. p. 50. Disponível em https://privacyconference2019.info/wp-content/uploads/2019/11/Privacy-and-International-Democratic-Engagement_finalv2.pdf Acesso em: 02 mar. 2022.

⁶⁷BAROCAS, S. **The price of precision: Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process**. Hawaii: PLEAD '12: Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data, 2012. p. 34. Disponível em <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/2389661.2389671> Acesso 02 mar. 2022.

⁶⁸EMPOLI, Guiliano Da. **Os engenheiros do caos**. 1ªed. São Paulo: Vestígios, 2020. p. 157.

diminuir a transparência das promessas de campanha, já que leva cada indivíduo a uma percepção distinta e tendenciosa acerca das prioridades do partido:

A título de ilustração, digamos que um político tenha o perfil de Alice. O político tem informações que sugerem que Alice não gosta de imigrantes. O político mostra propaganda personalizada para Alice. Essa propaganda diz que o político pretende limitar a imigração. O mesmo político possui o perfil de Bob, que sugere que Bob tem visões mais progressistas. A propaganda direcionada a Bob diz que o político vai combater a discriminação de imigrantes no mercado de trabalho. A propaganda não menciona o plano de limitar a imigração. Propagandas direcionadas a desempregados dizem que o político aumentará o valor do auxílio-desemprego. Para aqueles cujo o perfil sugere que eles se preocupam principalmente em pagar menos impostos, o político segmenta propaganda que afirma que o político limitará o período máximo do auxílio a um ano. Assim, sem tecnicamente mentir, o político poderia dizer algo diferente para cada indivíduo. Em resumo, o microdirecionamento poderia ser usado para manipular os eleitores⁶⁹ (tradução nossa).

Em adição, o autor sinaliza que o microdirecionamento ultrapassa o período eleitoral, influenciando também o exercício do mandato, pois direcionar mensagens distintas aos diferentes nichos eleitorais dificulta a interpretação da diretiva política seguida pelos eleitores que depositaram seu voto em determinado candidato e efetivamente o elegeram, impossibilitando que o político caracterize o mandato pautando-o na defesa de uma bandeira ou de um projeto específico.

Em terceiro lugar, as campanhas orientadas por dados tendem a restringir a quantidade de informação que chega aos votantes, pois a própria lógica por trás do microdirecionamento determina a construção de propagandas e discursos alinhados aos interesses de cada segmento eleitoral e que, normalmente, corroboram e reforçam opiniões previamente estabelecidas sobre determinados assuntos. Como consequência, conteúdos tidos por irrelevantes ou, ainda, que veiculem ideais divergentes daquelas compartilhadas pelo eleitor não seriam a ele direcionadas, limitando o escopo de informações a que o indivíduo tem acesso.

⁶⁹ZUIDERVEEN BORGESIU, F. et al. Op. Cit. 2018. p. 88.

No original: *“By way of illustration, say a politician has a profile of Alice. The politician has information that suggests that Alice dislikes immigrants. The politician shows Alice personalised ads. Those ads say that the politician plans to curtail immigration. The politician has a profile of Bob that suggests that Bob has more progressive views. The ad targeted at Bob says the politician will fight the discrimination of immigrants in the job market. The ad does not mention the plan to limit immigration. Ads targeted at jobless people say that the politician will increase the amount of money people on welfare receive every month. To people whose profile suggests that they mainly care about paying less tax, the politician targets ads that say the politician will limit the maximum welfare period to one year. Hence, without technically lying, the politician could say something different to each individual.⁴⁰ In sum, microtargeting could be used to manipulate voters”.*

Ao traçar um paralelo entre as campanhas tradicionais e as campanhas orientadas por dados, William Gorton reforça a tendência restritiva do fluxo de informações quanto às últimas:

em contraste às gerações anteriores, que obtinham suas informações políticas em grande parte dos meios de comunicação de massa, os cidadãos de hoje estão cada vez menos propensos a encontrar anúncios e informações de candidatos, grupos de interesses e partidos políticos a cujos pontos de vista eles se opõem⁷⁰. (Tradução nossa).

Com efeito, esse viés limitador é especialmente evidenciado quando a propaganda eleitoral é veiculada em ambientes digitais, já que a arquitetura das redes sociais e demais plataformas funciona por meio da construção de universos particulares para cada usuário, inserindo-os em uma “bolha”, na qual a veiculação de conteúdo é customizada a partir dos padrões de comportamento e dos rastros digitais deixados na rede. O modo de funcionamento das mídias sociais incentiva a fragmentação e o empobrecimento da deliberação política, imprescindível para formação de opinião do eleitor e livre manifestação do voto, já que as “bolhas” (ou filtros-bolha) “limitam os usuários ao que desejam (ou desejariam) segundo uma predição algorítmica, dificultando o acesso às informações que deversem ou precisassem ver para enriquecer o debate democrático”⁷¹.

Como consequência da segmentação do eleitorado, da restrição ao acesso a informações e do enfraquecimento do debate político, as campanhas contemporâneas acabam por fortalecer processos de polarização política e inflamam grupos extremistas. Giuliano da Empoli, jornalista italiano, afirma que, na atualidade, a política é centrífuga, enfatizando que

não se trata mais de unir as pessoas em torno do denominador comum, mas, ao contrário, de inflamar as paixões do maior número possível de grupelhos para, em seguida, adicioná-los, mesmo à revelia. Para conquistar uma maioria, esses não vão convergir para o centro, e sim unir-se aos extremos⁷².

Novamente, o modo de funcionamento das plataformas digitais agrava esses processos, já que “no espaço *on-line* o indivíduo pode optar mais cômoda e confortavelmente por relacionar-se somente com pessoas que são contra os mesmos

⁷⁰GORTON, W. A. *Op. cit.* 2016. p. 71. No original: “[...] in contrast to previous generations, which got their political information largely from mass media, citizens today are less and less likely to encounter advertisements and information from politicians, interest groups, and political parties whose views they oppose”.

⁷¹MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014. p. 119.

⁷²EMPOLI, Guiliano Da. *Op. cit.* 2020, p. 21.

ideais políticos que ele, e que pensam e odeiam como ele”⁷³. Embora a internet, em teoria, seja um espaço democrático de difusão de ideais, na prática, as redes sociais e demais plataformas criam verdadeiras câmaras de eco, nas quais as pessoas ouvem suas próprias vozes ecoarem repetidamente, estabelecendo diferentes comunidades onde os discursos são fragmentados, pois seus membros falam e ouvem principalmente uns aos outros⁷⁴.

O microdirecionamento de propaganda, na sua modalidade *on-line*, se beneficia dessas câmaras de eco para retroalimentar visões ideológicas e políticas do eleitor, já que reforça argumentos e opiniões preconcebidos pelo usuário e seus pares, fortalecendo a fragmentação do debate e a polarização política. Por consequência, os esforços para a construção de consenso, pilar essencial de um regime democrático, ficam estremecidos. Salienta Eli Pariser que

“A principal dificuldade” da democracia, escreveu John Dewey, “é descobrir os meios pelos quais um público disperso, móvel e múltiplo pode se reconhecer de tal forma a definir e expressar seus interesses”. Nos primórdios da internet, esta foi uma das grandes esperanças - de que ela finalmente ofereceria um meio pelo qual cidades inteiras – e, em verdade, países – poderiam cocriar sua cultura através do discurso. A personalização nos deu algo muito diferente: uma esfera pública ordenada e manipulada por algoritmos, fragmentada por design e hostil ao diálogo⁷⁵.(tradução nossa).

Aliado a essas ferramentas criadas pelas redes sociais, o uso de *bots* em campanhas eleitorais, como estratégia para influenciar o debate político, intensifica os riscos de manipulação da formação de consenso, tendo em vista que o uso enviesado desse tipo de automação pode promover a radicalização artificial do debate político, bem como distorcer a real dimensão de certos movimentos e pautas dando a falsa impressão de serem maiores do que realmente são e contarem com mais engajamento do que realmente contam⁷⁶.

Além disso, as campanhas orientadas por dados favorecem processos de sub-representação democrática, ao excluir determinados grupos das deliberações políticas. O

⁷³HARTMANN, I. 2010, *apud* MAGRANI, Eduardo. Op. cit. 2014 p. 126

⁷⁴SUSTEIN, Cass. **Republic.com 2.0**. 2ª ed. New Jersey: Princenton University Press, 2009. p. 44.

⁷⁵PARISER, Eli. **The filter bubble. What the internet is hiding from you**. New York: The Penguin Press, 2011. p. 91.

No original: “*The prime difficulty*” of democracy, John Dewey wrote, “*is that of discovering the means by which a scattered, mobile, and manifold public may so recognize itself as to define and express its interests.*” *In the early days of the Internet, this was one of the medium’s great hopes—that it would finally offer a medium whereby whole towns—and indeed countries—could co-create their culture through discourse. Personalization has given us something very different: a public sphere sorted and manipulated by algorithms, fragmented by design, and hostile to dialogue.*”

⁷⁶BRITO CRUZ et al. Op cit. 2018. p. 163.

uso de grandes quantidades de dados permite que as campanhas se tornem mais eficazes na segmentação do eleitorado, ao mesmo tempo que as auxilia a evitar o emprego de recursos no direcionamento da propaganda eleitoral para nichos que se mostram menos propensos a votar⁷⁷. Assim,

Uma campanha política pode não anunciar para certas pessoas, por exemplo, porque um partido não espera que eles votem ou porque espera vencer de qualquer maneira em uma determinada área. Assim, certos grupos podem não receber muita informação sobre as eleições. Uma campanha política pode ignorar os cidadãos que não são interessados em política, que são desnecessários para conquistar uma determinada circunscrição eleitoral ou que provavelmente não serão mobilizados para uma ideologia partidária determinada. Como consequência, esses cidadãos não são expostos à campanha. Portanto, certos grupos seriam sub-representados em uma democracia⁷⁸. (Tradução nossa)

Ao lado da exclusão deliberada de certos grupos no debate democrático, o microdirecionamento pode ser usado de forma intencional para desencorajar a participação política de determinados grupos, como observado nas eleições de 2010, em Trinidad e Tobago, onde o direcionamento de mensagens foi utilizado para gerar apatia entre os jovens negros do país e desestimular o comparecimento às urnas, acarretando a vitória histórica do partido indiano⁷⁹.

Por fim, é preciso destacar que as novas tecnologias fizeram surgir novos atores ao jogo político. A mudança na lógica e na infraestrutura das campanhas contemporâneas, que acompanharam a migração da interação dos eleitores para o ambiente digital, transformou as redes sociais e demais plataformas digitais em intermediários que conectam partidos e candidatos aos seus eleitores. A figura do intermediário no contexto das campanhas não é novidade, já que tal função sempre foi exercida pelos meios de comunicação tradicionais, como a televisão, o rádio e a mídia impressa. Esse novo intermediário, no entanto,

[...] diferentemente das mídias de massa, não produz conteúdo nem seleciona os tópicos e narrativas, mas define a arquitetura e as condições sobre as quais esses fluxos de comunicação

⁷⁷GORTON, W. A. *Op. cit.* 2016.

⁷⁸ZUIDERVEEN BORGESIU, F. et al. *Op. cit.* 2018. p. 88. No original: “A political campaign might not advertise to certain people, for instance because a party does not expect them to vote, or because it expects to win anyway in a certain area. Hence, certain groups might not be informed much about an election. A political campaign could ignore citizens who are not interested in politics, are unnecessary to win a particular local constituency, or are not likely to be mobilised for a particular party. As a consequence, these citizens are not exposed to the campaign. Therefore, certain groups may be underrepresented in a democracy”.

⁷⁹CANALTECH. Privacidade Hackeada põe em dúvida qualquer esperança sobre o futuro. 2019. Disponível em <https://canaltech.com.br/cinema/critica-privacidade-hackeada-145375/> Acesso em: 05 mar. 2022.

ocorrem e as regras que incidem sobre eles, tudo atravessado pelos imperativos de negócios de plataformas de internet⁸⁰.

Estudiosos alertam para o fato de que as grandes corporações de tecnologia possuem recursos e incentivos para transformar as plataformas de comunicação digital em ferramentas de guerra de informação altamente disruptivas⁸¹. Além disso, essas corporações ganham novo poder de influência, desafiando o *status quo* das eleições em diversos sentidos:

Alguns intermediários, como plataformas de mídia social, estão em uma posição de quase monopólio na prestação de determinados serviços. Isso lhes dá poder sem precedentes para definir preços e ditar os termos sobre os partidos políticos.

Os intermediários também podem fornecer serviços a partidos políticos a seu próprio ritmo e critério e podem, até mesmo, se recusar a lidar com partidos políticos. Tal comportamento criaria novos tipos de desequilíbrios. A título de exemplo: a empresa de estratégia digital Blue State Digital diz que nunca trabalharia para um certo partido político holandês. [...] Em suma, as ameaças para os partidos políticos no uso do microdirecionamento é o crescente poder dos novos intermediários⁸².

Cada vez mais, é possível observar a influência das novas tecnologias nas campanhas eleitorais e, apesar das práticas de microdirecionamento terem origem no Norte Global e ali serem melhor observadas, o uso das redes sociais e o disparo em massa de mensagens instantâneas em aplicativos como WhatsApp têm sido muito observados em países do Sul⁸³, onde os estudos sobre o tema ainda são bastante escassos.

Embora não seja esse o foco principal do presente trabalho, sinalizar os riscos que o uso pernicioso das campanhas orientadas por dados pode representar para a democracia é importante, principalmente considerando que as práticas das quais as campanhas contemporâneas se valem para aumentar o engajamento dos eleitores vêm sendo cada vez mais difundida ao redor do mundo, sem que os diferentes sistemas políticos façam a necessária reflexão sobre as consequências da sua adoção para seus próprios processos eleitorais.

⁸⁰BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. P. 558.

⁸¹BODÓ, B et al. *Op. cit.* 2018.

ZUIDERVEEN BORGESIU, F. et al. *Op. cit.* 2018. p. 88-89. No original: “Some intermediaries, such as social media platforms, are in a near-monopoly position in providing certain services. This gives them unprecedented power to set prices, and dictate the terms upon political parties. Intermediaries could also provide services to political parties at their own rate and discretion, and could even refuse to deal with political parties. Such behaviour would create new types of imbalances. To illustrate: the digital strategy firm Blue State Digital says that it will never work for a certain Dutch political party [...] In sum, threats for political parties include the costs of using microtargeting professionally, and the growing power of new intermediaries.”

⁸³BENNET, C. J.; ODURO-MARFO, S. *Op. cit.* p. 39.

2. A CONSOLIDAÇÃO DAS CAMPANHAS ORIENTADAS POR DADOS NO CENÁRIO ELEITORAL BRASILEIRO: DO IMPULSIONAMENTO DE CONTEÚDO AO DISPARO EM MASSA DE MENSAGEM

Como visto no capítulo anterior, as novas tecnologias da informação e comunicação, associadas à perda de protagonismo das mídias tradicionais, impuseram às campanhas eleitorais ao redor do mundo novas formas de estruturação, a fim de atender às demandas de um eleitorado cada vez mais acostumado a consumir informação de forma rápida e simplificada, fazendo emergir o que conceituamos como campanhas orientadas por dados. Como consequência, cada vez mais a internet⁸⁴ assume posição de destaque no centro do debate político-eleitoral, ganhando espaço como principal meio de veiculação e acesso a informações relevantes para a tomada de decisão do voto pelos cidadãos.

No Brasil, não poderia ser diferente. Recente pesquisa⁸⁵ realizada pelo DataSenado, em parceria com as Ouvidorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, revelou que 83% dos entrevistados acredita que o conteúdo das redes sociais influencia muito a opinião das pessoas, sendo que 45% afirmaram ter decidido o voto em período eleitoral levando em consideração informações vistas em alguma plataforma digital, em especial, o *Facebook* e o *Whatsapp*.

Dois importantes fatores podem explicar o fortalecimento das plataformas de internet como palco para as campanhas eleitorais brasileiras. Em primeiro lugar, a migração da comunicação e informação dos eleitores para os ambientes *on-line* força as campanhas a seguirem o mesmo fluxo. Se os eleitores estão nas redes, é ali que as campanhas eleitorais também precisam estar para exercer qualquer poder de influência na escolha final dos votantes.

⁸⁴O TSE, no julgamento do Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603975-98 – PR, movido em face do então deputado federal Fernando Francischini, reconheceu expressamente que a internet e as redes sociais se enquadram no conceito de “veículos ou meios de comunicação social” e, portanto, a malversação desses espaços para fins políticos pode constituir abuso de poder dos meios de comunicação.

⁸⁵DATASENADO. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet**. 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/redes-sociais-noticias-falsas-e-privacidade-de-dados-na-internet> Acesso 12 mar. 2022.

Por conseguinte, a previsão de regras rígidas e extremamente detalhadas acerca da veiculação de propaganda eleitoral pela legislação brasileira, em conjunto com a existência de cláusulas de desempenho⁸⁶ que dificultam ou impedem o acesso de partidos e candidatos ao horário eleitoral gratuito nos serviços de radiodifusão, favorecem o uso do ambiente digital pelos atores políticos na veiculação de suas campanhas. Neste aspecto, a internet parece atender melhor ao princípio da paridade de armas do que os meios de comunicação tradicionais, já que partidos não precisam observar as exigências legais de votação mínima para veicular propaganda no meio virtual. Qualquer pessoa pode promover suas ideias, bastando, para isso, a criação de um perfil, canal ou página na web.

A evidente importância do papel que a internet e, principalmente, as redes sociais e plataformas digitais assumem nas campanhas políticas atuais vem acompanhada da preocupação do legislador em regular o exercício das campanhas orientadas por dados, especialmente diante de potenciais abusos e riscos que o uso de dados pessoais, na promoção da propaganda eleitoral nesses espaços, gera para o processo democrático e, em uma esfera mais particular, para a privacidade e autodeterminação informativa⁸⁷ dos eleitores.

No Brasil, as campanhas orientadas por dados vêm se instrumentalizando por meio de duas principais ferramentas, que empregam a coleta e o tratamento de dados pessoais em sua operação e cuja utilização pelas campanhas eleitorais se evidencia de

⁸⁶Também chamada de cláusula de barreira, cláusula de exclusão, barreira constitucional ou patamar eleitoral, as cláusulas de desempenhos são comandos legais que impõe porcentagem mínima de votação para viabilizar a atuação parlamentar de partidos e candidatos. A regra foi incluída por meio da minirreforma de 2015 (Lei 13.165/2015) que alterou diversos pontos da legislação eleitoral, dentre eles a redação do artigo 108 do Código Eleitoral, que passou a prever que somente candidatos que tenham obtidos votos em número igual ou superior a 10% do quociente eleitoral serão considerados eleitos, observando, ainda, a quantidade de cadeiras obtidas pelo partido a partir do quociente partidário. Além de restringir a atuação parlamentar, a cláusula de desempenho também impõe percentual mínimo de votação para que partidos possam receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito aos veículos de radiodifusão. Essa previsão foi incluída pela Emenda Constitucional 97/2017, que alterou o parágrafo 3º do artigo 17 da Constituição Federal, que passou a vigorar com a seguinte redação: § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

⁸⁷Segundo disciplina Stefano Rodotà, à autodeterminação informativa é uma extensão do direito da privacidade e consiste no “direito de manter o controle sobre as próprias informações e de determinar as modalidades de construção da própria esfera privada”. Na sociedade informacional, o direito à autodeterminação informativa representa o real poder de controle sobre nossas próprias informações e nossos próprios dados. Mais sobre o conceito: RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

forma mais contundente desde as eleições de 2018. Trata-se do impulsionamento de conteúdo *on-line*, por meio da contratação de serviços por provedores de aplicação da internet para promover e impulsionar a propaganda eleitoral, e o disparo em massa de mensagens por aplicativos de mensagem instantânea.

A seguir, passamos a análise de cada ferramenta, apresentando o quadro legal no qual se inserem e a problemática que envolve a sua utilização pelas campanhas eleitorais.

2.1 Impulsionamento de Conteúdo *On-line*

As campanhas eleitorais na internet começaram a ser regulamentadas a partir de 2009, quando a Lei nº 9.504/1997 (“Lei de Eleições”) sofreu diversas alterações e passou a autorizar expressamente a divulgação de propaganda eleitoral gratuita na internet, vedando sua veiculação paga. Desde então, sucessivas reformas na legislação eleitoral revelaram a preocupação do legislador em regulamentar o uso do ambiente virtual para o desenvolvimento das campanhas eleitorais, criando um cenário regulatório diferente - envolvendo a internet - a cada eleição desde 2006⁸⁸.

Ressaltamos anteriormente que os avanços tecnológicos e, principalmente, a consolidação das plataformas digitais como veículo de circulação de ideais e informação permitiram a introdução, no contexto das campanhas, de ferramentas há muito conhecidas pelo setor comercial para direcionar a propaganda a segmentos específicos da audiência e impulsionar seu poder de alcance. Essa nova realidade impôs ao legislador a necessidade de adequar a legislação eleitoral, que passou a prever a possibilidade de contratação de mecanismos de impulsionamento de conteúdo político nas redes e seu enquadramento como gasto eleitoral lícito.

O instituto do impulsionamento de conteúdo *on-line* foi introduzido na legislação brasileira por meio da minirreforma eleitoral de 2017⁸⁹, que alterou diversos dispositivos da Lei de Eleições. Dentre as alterações sofridas, o artigo 57-C⁹⁰, que previa a vedação da veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, passou a

⁸⁸BRITO CRUZ, Fernando et al. *Op. cit.* 2018. p. 12.

⁸⁹A Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017, alterou dispositivos das Leis nºs 9.504/1997 (Lei das Eleições), 9.096/1995 (Partidos Políticos) e 4.737 (Código Eleitoral) e revogou dispositivos da Lei nº 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015).

⁹⁰Art. 57-C. 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, coligações e candidatos e seus representantes.

expressamente autorizar a contratação de serviços de impulsionamento de conteúdo nas redes como exceção a essa regra.

De forma genérica, o impulsionamento de conteúdo pode ser entendido como um serviço pago disponibilizado na internet, oferecido principalmente pelas redes sociais, que busca “aumentar o impacto do conteúdo veiculado, ampliando seu alcance e visibilidade a maior número de usuários da web”⁹¹. Ao introduzir o impulsionamento de conteúdo *on-line* no cenário eleitoral brasileiro, a alteração legislativa deu forma ao microdirecionamento de propaganda eleitoral nas redes e legalmente instituiu ferramenta que possibilita o fortalecimento e a estabilização das campanhas orientadas por dados no Brasil, já que a prática pressupõe necessariamente a coleta de dados, pelas plataformas digitais, para o perfilamento dos usuários, a fim de impulsionar o conteúdo para os segmentos de eleitores que teriam maior probabilidade de interagir com a propaganda e/ou ser influenciado por ela, por meio da identificação de padrões a partir das inferências sobre interesses, preferências e inclinações produzidas pelas análises dos dados.

Um estudo⁹² conduzido pelo InternetLab, em parceria com *WhoTargets.Me*, realizado durante e após o período eleitoral de 2018 – primeiro pleito sob a égide da nova disposição legal - apontou que, do total de candidatos considerados aptos a disputar cargos eletivos no Brasil, 21,5% haviam declarado gastos com impulsionamento de conteúdos na campanha, investimento de R\$ 77,2 milhões, uma média de 2,5% do valor total declarado como gasto de campanha. Em relação ao total gasto nas campanhas em cada um dos cargos disputados nas eleições de 2018, os candidatos à Presidência foram os que mais gastaram proporcionalmente com impulsionamento de conteúdo.

Apesar do investimento na contratação do serviço de impulsionamento naquele pleito não ter sido expressivo naquele pleito, a cada eleição verifica-se uma tendência no crescimento da utilização da ferramenta pelos candidatos e partidos como estratégia de campanha. Para as eleições de 2022, ainda na fase de pré-campanha, o impulsionamento já vem sendo utilizado por pré-candidatos em busca de mais exposição, tendo sido

⁹¹GOMES, José Jairo. Op. cit. 2020. p. 601.

⁹²INTERNETLAB. **Você na mira: um balanço da propaganda eleitoral paga na internet em 2018.** 2018. Disponível em <https://www.internetlab.org.br/pt/informacao-e-politica/um-balanco-da-propaganda-eleitoral-paga-na-internet-em-2018/> Acesso em: 08 mar 2022

apurado um investimento de R\$ 9.9 milhões em anúncios no Facebook e Instagram antes mesmo do início oficial da corrida eleitoral⁹³.

A ferramenta, no entanto, foi introduzida na legislação eleitoral de maneira genérica e ampla, sem que fosse realizada a necessária reflexão acerca de sua aplicação na prática, acarretando insegurança quanto à sua utilização, como será visto a seguir.

2.1.1 (In)Definição do impulsionamento de conteúdo

Em que pese a iniciativa do legislador em regular as novidades proporcionadas pelos avanços tecnológicos às campanhas políticas, o conceito de impulsionamento de conteúdo não foi bem definido, assim como não foram esclarecidos os tipos de serviço que podem ser considerados como ferramentas de impulsionamento de conteúdo, à exceção da priorização de conteúdos resultantes de aplicação de buscas na internet, expressamente previsto pela Lei de Eleições como forma de impulsionamento⁹⁴.

Em uma tentativa de melhor delimitar o instituto para sua aplicação nas eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a Resolução nº 23.551/2017, definindo o impulsionamento de conteúdo como

o mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencializam o alcance e a divulgação da informação para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo, incluída entre as formas de impulsionamento a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, nos termos do art. 26, §2º da Lei nº 9.504/1997⁹⁵

O conceito foi reproduzido integralmente pela Resolução do TSE nº 23.610⁹⁶, que regula a propaganda eleitoral para as eleições de 2022. A definição conferida é, no entanto, bastante insatisfatória, pois muito embora tenha dado um passo maior do que o legislador, destacando a função do impulsionamento de “atingir usuários que,

⁹³O GLOBO. Facebook e Instagram recebem R\$ 9,9 milhões em anúncios políticos em três meses; veja quanto os presidenciais e partidos já gastaram. 2022. Disponível https://blogs.oglobo.globo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/facebook-e-instagram-receberam-r-99-milhoes-em-anuncios-politicos-em-tres-meses-veja-quanto-presidenciais-e-partidos-ja-gastaram.html?utm_source=globo.com&utm_medium=oglobo Acesso em 23 mar. 2022.

⁹⁴Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: [...] § 2º Para os fins desta Lei, inclui-se entre as formas de impulsionamento de conteúdo a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet.

⁹⁵Art. 37, XIV, Res. TSE nº 23.551/2017

⁹⁶A Resolução nº 23.610/2019 dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral e regulamentou os referidos temas nas eleições municipais de 2020. Em 2021, a Resolução foi alterada pela Resolução 23.671, tendo sido introduzidas novos dispositivos que serão aplicados ao pleito de 2022.

normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo”, não esclareceu com precisão quais seriam os mecanismos ou serviços, dentre a multiplicidade de ferramentas de publicidade digital existentes, que “potencializam o alcance e a divulgação da informação”⁹⁷. E, sendo o impulsionamento uma exceção à regra da vedação de veiculação de propaganda eleitoral paga na internet, não seria razoável considerar que o emprego de todo e qualquer mecanismo de publicidade digital disponível seja permitido pela Justiça Eleitoral.

Fica a cabo da doutrina especializada, portanto, a difícil tarefa de desenhar os limites da ferramenta. Francisco Brito Cruz, diretor do centro de pesquisa InternetLab, apresenta uma boa definição para o impulsionamento de conteúdo, o qual, em suas palavras:

configura-se como uma espécie de propaganda paga na internet na qual um conteúdo universalmente acessível e disponível tem a sua visibilidade aumentada por injeção de receita na plataforma na qual ele está inserido. Esta visibilidade ocorre a partir da veiculação desse conteúdo em um formato que suporta também conteúdos publicados espontaneamente⁹⁸.

Para o autor, o impulsionamento de conteúdo é identificado a partir de situações que apresentem três elementos⁹⁹: (i) disponibilidade e acessibilidade do conteúdo na plataforma a qualquer usuário do serviço, de forma gratuita; (ii) visibilidade do conteúdo apenas dentro da plataforma contratada; (iii) o formato pelo qual o conteúdo é veiculado e ganha visibilidade deve ser o mesmo pelo qual outros conteúdos que não foram objeto da contratação do impulsionamento são consumidos.

Por tais preceitos, poderiam ser considerados meios legítimos de impulsionamento a priorização de resultados nos mecanismos de buscas – prática que possui previsão legal no artigo 26, §2º da Lei de Eleições – e a criação de anúncios a partir de conteúdos veiculados de forma gratuita em perfis de redes sociais ou canais de plataformas digitais, como anúncio nos vídeos do *Youtube*, publicações promovidas em *feeds* de notícias do *Facebook*, *Instagram* e *Twitter* e publicidade veiculada em aplicativos populares como *Uber*, *Ifood*, *Tinder*, entre outros, cujo acesso é irrestrito.

Por outro lado, seria possível excluir do âmbito de incidência do impulsionamento determinadas práticas do marketing digital, como a venda de espaços publicitários, por

⁹⁷BRITO CRUZ, Francisco et al. Op. Cit. 2018. p. 58

⁹⁸Ibid. p. 62.

⁹⁹Ibid. p. 61.

meio de empresas terceirizadas, ou a contratação de banners de publicidade inseridos em páginas da Web. Também seria considerado irregular o impulsionamento de conteúdo realizado em plataformas digitais cujo acesso é limitado a certo número de usuários, na medida em que, neste caso, não haveria o impulsionamento de conteúdo disponível e acessível a todo o público, mas sim promoção de conteúdo a uma audiência restrita e previamente escolhida pelo anunciante¹⁰⁰.

2.1.2 Limitações ao Impulsionamento

Em que pese o conceito de impulsionamento de conteúdo e os serviços que ele engloba não terem sido bem delimitados nem pelo legislador nem pelo Tribunal Superior Eleitoral, a lei eleitoral definiu regras para sua utilização, a fim de restringir e limitar o escopo de utilização da ferramenta.

Da leitura da Lei de Eleições, em especial o artigo 57-C e seu parágrafo terceiro, em conjunto com a Resolução nº 23.610 do TSE, cinco delimitações podem ser extraídas: (a) identificação do conteúdo impulsionado; (b) contratação restrita aos atores políticos; (c) contratação direta com plataforma de internet; (d) vedação ao impulsionamento de conteúdo negativo; (e) termo de início e fim do impulsionamento.

a. Identificação de conteúdo impulsionado

Todo conteúdo eleitoral impulsionado deve ser identificado de maneira inequívoca como tal, devendo conter, de forma clara e legível, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da pessoa responsável, além da expressão "Propaganda Eleitoral"¹⁰¹, podendo, ainda, conter *hiperlink* que direcione o eleitor para o CNPJ do candidato, partido ou coligação responsável pela postagem¹⁰².

¹⁰⁰Ibid. p. 63.

¹⁰¹Art. 29, §5º Res. TSE 23.610. 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. [...]§ 5º Todo impulsionamento deverá conter, de forma clara e legível, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da pessoa responsável, além da expressão "Propaganda Eleitoral".

¹⁰²Art. 29, §5-Aº, Res. TSE 23.610. 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. [...] § 5º-A Considera-se cumprido o preceito normativo previsto no parágrafo 5º quando

A regra decorre do princípio da responsabilidade, segundo o qual a toda propaganda eleitoral deve ser atribuído um responsável. Por óbvio, a observância desse preceito é de responsabilidade exclusividade dos candidatos, partidos e coligações, cabendo aos provedores de aplicação da internet assegurar que seja tecnicamente possível aos contratantes inserirem as informações determinadas, em cumprimento ao comando legal¹⁰³.

A maior transparência aos conteúdos impulsionados cumpre duas funções. Primeiro, dá ciência aos usuários de que estão diante de uma propaganda eleitoral impulsionada. E, embora não tenha sido a intenção original do legislador, a determinação acaba por cumprir, em certa medida, com o princípio da transparência previsto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, uma vez que permite aos usuários tomarem ciência de que seus dados estão sendo tratados para finalidades políticas, na medida em que a ferramenta que impulsiona conteúdo se vale dos perfis de usuários criados pelas próprias plataformas a partir dos rastros digitais deixados por eles em sua interação na rede.

Em segundo lugar, a determinação de indicação expressa das informações do responsável pela propaganda impulsionada auxilia a Justiça Eleitoral no controle da legalidade do uso da ferramenta, embora seja possível tecer críticas¹⁰⁴ quanto à exigência da indicação de informações pessoais de pessoas físicas, como o CPF dos representantes dos candidatos - casos sejam eles os indicados como responsáveis pelo impulsionamento. É preciso lembrar que tal informação seria acessível por um número indefinido de usuários e não apenas pela Justiça Eleitoral, o que pode levantar questões no tocante à proteção de dados pessoais desses indivíduos.

constante na propaganda impulsionada, hiperlink contendo o CNPJ da candidata, do candidato, do partido, da federação ou da coligação responsável pela respectiva postagem, entendendo-se por hiperlink o ícone integrante da propaganda eleitoral que direcione a eleitora ou o eleitor para o CNPJ da pessoa responsável pelo conteúdo digital visualizado.

¹⁰³Art. 29, §6, Res. TSE 23.610 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. § 6º A divulgação das informações exigidas no § 5º deste artigo é de responsabilidade exclusiva das candidatas, dos candidatos, dos partidos, das federações ou das coligações, cabendo aos provedores de aplicação de internet que permitam impulsionamento de propaganda eleitoral assegurar que seja tecnicamente possível às pessoas contratantes inserirem a informação, por meio de mecanismos de transparência específicos ou livre inserção, desde que sejam atendidas as disposições contratuais e requisitos de cada provedor.

¹⁰⁴RAIS, Diogo et al. **Direito eleitoral digital**. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020. p. 49.

b. Contratação restrita aos atores políticos

O *caput* do artigo 57-C é expresso ao prever que o impulsionamento de conteúdo *on-line* pode ser contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes, sendo este último definido pela Resolução nº 23.610 como a pessoa do administrador financeiro da respectiva campanha¹⁰⁵. Ou seja, apenas os atores políticos que participam do processo eleitoral estão autorizados a impulsionar conteúdos que representem propaganda eleitoral.

Disso, tem-se que é vedada a contratação da ferramenta por pessoas físicas ou jurídicas, em benefício de candidatos ou partidos. Tal proibição encontra fundamento na tentativa de reduzir a influência econômica sobre as eleições, evitando-se a utilização de recursos que não sejam auditáveis em prestação de conta de campanha, preservando as condições de controle e fiscalização pela Justiça Eleitoral.¹⁰⁶

Da mesma forma, a publicação do conteúdo impulsionado deve ser feita exclusivamente nas páginas, perfis ou canais próprios dos candidatos, partidos ou coligações nas redes. O TSE incluiu no escopo da proibição de propaganda eleitoral paga a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para promoção de conteúdo de natureza político-eleitoral em seus perfis, páginas ou canais particulares nas redes¹⁰⁷. A vedação tem por objetivo evitar abusos econômicos que violem o princípio da paridade de armas entre as candidaturas, impedindo que partidos e candidatos se beneficiem da influência de pessoas que detêm expressivo alcance nas redes e cujo apoio ou crítica a candidatos ou projetos políticos pode afetar a forma como seus seguidores se posicionam no debate político¹⁰⁸.

¹⁰⁵Art. 29, §4º Res. TSE 23.610. 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. [...] § 4º A(O) representante da candidata ou do candidato a que alude o caput deste artigo se restringe à pessoa do administrador financeiro da respectiva campanha.

¹⁰⁶BRITO CRUZ, Francisco et al. *Op. cit.* 2018. p. 65

¹⁰⁷Art. 29, §8º Res. TSE 23.610. 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. [...] § 8º Incluem-se entre os tipos de propaganda eleitoral paga vedados pelo caput deste artigo a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para que realizem publicações de cunho político-eleitoral em seus perfis, páginas, canais, ou assimilados, em redes sociais ou aplicações de internet assimiladas, bem como em seus sítios eletrônicos.

¹⁰⁸INTERNETLAB. **Influenciadores digitais e eleições: quais as boas práticas.** 2020. Disponível em: <https://internetlab.org.br/pt/noticias/influenciadores-digitais-e-eleicoes-quais-as-boas-praticas/> Acesso em 10 mar 2022

É preciso salientar, todavia, que os usuários das redes não estão impedidos de compartilhar propaganda em seus perfis, desde que o façam de forma espontânea e gratuita. Impossibilitar que os indivíduos se manifestem sobre conteúdos políticos e expressem suas inclinações políticas, especialmente em anos eleitorais, seria o mesmo que desautorizar a liberdade de expressão dos eleitores e diminuir o debate político que, hoje, se trava essencialmente nas plataformas de internet, o que, no entanto, não impede que seja exercido controle sobre o conteúdo da manifestação, buscando coibir a divulgação de desinformação e discursos de ódio que inflamam a polarização e a ascensão de extremismos na política.

c. Contratação direta com o provedor da aplicação de internet

Dispõe o parágrafo 3º do artigo 57-C que o impulsionamento de conteúdo deverá ser contratado diretamente com o provedor da aplicação de internet com sede e foro no país ou sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no país. Entende-se por “aplicação de internet” o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet, conforme disciplina o art. 5º, inciso VII da Lei nº 12.965/2014 (“Marco Civil da Internet”).¹⁰⁹

Limitar os fornecedores do serviço de impulsionamento às empresas que tenham foro e sede no Brasil é uma forma de viabilizar o controle e a fiscalização pela Justiça Eleitoral da legalidade da contratação. Sem essa regra, a contratação de provedores de aplicação de internet sem qualquer presença jurídica no Brasil poderia acarretar riscos ao cumprimento e efetividade de decisões judiciais, obstaculizando o poder de polícia da Justiça Eleitoral em coibir abusos. A restrição impõe “às campanhas um limite de atuação que dá conforto à aplicação irrestrita da jurisdição e da lei brasileira em matéria sensível ao princípio da soberania nacional”.¹¹⁰

¹⁰⁹Art. 5º. Para os efeitos desta Lei, considera-se: [...] VII - aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet;

¹¹⁰BRITO CRUZ, Francisco et al. *Op. cit.* 2018. p. 71.

Além disso, a contratação deve ser feita diretamente com o provedor de aplicação da internet previamente cadastrado na Justiça Eleitoral¹¹¹. A Lei de Eleições¹¹² veda a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet para alterar o teor ou a repercussão da propaganda eleitoral, ainda que de forma gratuita. Significa dizer que os candidatos, partidos e coligações não podem contratar empresas que não sejam provedores de aplicações na internet e que se utilizem de ferramentas próprias para impulsionar a propaganda nas redes.

Tal proibição visa a comedir ações fraudulentas e controversas como a compra de seguidores, curtidas ou compartilhamentos ou, ainda, a utilização de *bots*, buscando proteger a percepção do eleitor de que o engajamento dos usuários com determinada publicação de uma rede social seja autêntico e não fruto de transações invisíveis¹¹³.

d. Vedação ao impulsionamento de conteúdo negativo

O parágrafo 3º do artigo 57-C traz uma limitação material ao conteúdo do impulsionamento, determinando que sua utilização seja apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações. O Tribunal Superior Eleitoral foi além e expressamente vedou o impulsionamento de propaganda eleitoral exclusivamente negativa¹¹⁴.

A princípio, a regra parece simples. Somente conteúdos positivos, que enalteçam as qualidades do candidato e que promovam suas ações e seus projetos de governo podem

¹¹¹Art. 29, §9º, Res. TSE 23.610. 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. [...] § 9º O provedor de aplicação que pretenda prestar o serviço de impulsionamento de propaganda conforme o § 3º deste artigo deverá se cadastrar na Justiça Eleitoral, nos termos previstos na Resolução deste Tribunal que regula representações, reclamações e direito de resposta.

¹¹²Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: [...] §3º É vedada a utilização de impulsionamento de conteúdos e ferramentas digitais não disponibilizadas pelo provedor da aplicação de internet, ainda que gratuitas, para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros.

¹¹³CRUZ, Francisco et al. *Op. cit.* 2018. p. 72.

¹¹⁴Art. 29, §3º, Res. TSE 23.610. 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. [...] 3º O impulsionamento de que trata o caput deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no país, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecida(o) no país e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatas e candidatos ou suas agremiações, vedada a realização de propaganda negativa

ser objeto do impulsionamento, ao passo que conteúdos que estimulem contendas pessoais entre adversários seriam proibidos. No entanto, a falta de uma definição mais precisa do que promove ou beneficia um candidato pode acarretar diferentes interpretações e ensejar o ajuizamento de uma série de representações eleitorais que discutam a legalidade do impulsionamento, já que “é possível imaginar diversas situações de abuso e excesso na propaganda eleitoral que poderiam, em tese, promover e beneficiar um candidato”¹¹⁵.

Ao mesmo tempo, “propaganda negativa” é um conceito demasiadamente amplo e também abre espaço para diversas interpretações. Por óbvio, conteúdos que propaguem ofensas pessoais a candidatos se enquadram como propaganda negativa e sua proibição deve ser entendida de forma geral e não apenas quanto à utilização do impulsionamento. Todavia, uma interpretação mais radical poderia desautorizar que qualquer conteúdo que consista em uma crítica política mais áspera seja objeto de impulsionamento, ainda que livre de ataques e ofensas de cunho pessoal, pondo em evidente risco a liberdade de expressão. Caberá à Justiça Eleitoral encontrar o ponto de equilíbrio entre uma propaganda exclusivamente destrutiva e a crítica política e eleitoral, essencial à deliberação democrática e a formação da opinião do eleitor¹¹⁶.

Da mesma forma, uma interpretação mais restrita do que se entende por “negativo” pode deixar de fora da proibição propagandas cujo conteúdo não é essencialmente ofensivo ou crítico, mas que propagam informações inverídicas. São casos em que a desinformação não é usada como instrumento de ataques pessoais a adversários, mas sim para enaltecer a figura do candidato e seus feitos políticos. A propaganda não seria negativa em seu conteúdo e, por isso, poderia passar despercebida pela fiscalização dos provedores de aplicações da internet e da própria Justiça Eleitoral, mas sua veiculação, especialmente de forma impulsionada, apresenta riscos à liberdade de informação do eleitor e a higidez do processo eleitoral. A proibição, nestes casos, não vem da regra legal que veda o impulsionamento de propaganda negativa, mas sim do preceito que visa impedir a propagação de desinformação de conteúdo político-eleitoral e sua influência nefasta no processo democrático.

¹¹⁵RAIS, Diogo et al. *Op. cit.* 2020. p. 50.

¹¹⁶BRITO CRUZ, Francisco et al. *Op. cit.* 2018. p. 69.

e. Termo de início e fim do impulsionamento

Assim como as demais formas de propaganda eleitoral, o impulsionamento de conteúdo também se submete a regras temporais. Candidatos, partidos e coligações podem contratar o serviço de impulsionamento a partir do dia 16 de agosto de ano eleitoral, como determina o artigo 57-A da Lei de Eleições.

No entanto, recente alteração na Resolução nº 23.610 passou a autorizar expressamente o impulsionamento de conteúdo político na fase de pré-campanha, desde que não haja pedido explícito de voto e que seja respeitada a moderação de gastos¹¹⁷. Isto porque, diferente dos meios de comunicação tradicionais, a comunicação nas plataformas digitais não fica restrita a um intervalo de tempo, ocorrendo ao longo das 24 horas do dia. E a interação entre políticos e eleitores acontece de forma constante, mesmo fora do período eleitoral. Quase seis meses antes do pleito de 2022, pré-candidatos já começaram a se valer do impulsionamento de conteúdo nas redes sociais, como forma de se manter em evidência antes mesmo do início oficial da corrida eleitoral¹¹⁸.

Quanto ao termo final, o legislador não só optou por restringir a contratação de impulsionamento de conteúdo até a véspera do pleito, mas tipificou como crime a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet no dia das eleições, podendo ser mantido em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente¹¹⁹.

“Conteúdos publicados anteriormente” se referem apenas aos conteúdos postados de forma gratuita ou aqueles impulsionados também se mantêm em funcionamento? A exceção foi mal redigida e não é possível compreender sua extensão pela simples leitura do dispositivo. A doutrina especializada tem entendido que a intenção do legislador era impedir a contratação e o início do impulsionamento no dia do pleito, mas, caso

¹¹⁷Art. 3º-B. O impulsionamento de conteúdo político-eleitoral, nos termos como permitido na campanha também será permitido durante a pré-campanha, desde que não haja pedido explícito de votos e que seja respeitada a moderação de gastos.

¹¹⁸Ver nota 92.

¹¹⁹Art. 39, §5º, IV, Lei nº 9.504/1997: Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR: [...] IV - a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet de que trata o art. 57-B desta Lei, podendo ser mantidos em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente.

contratação e o início tiverem ocorrido anteriormente, o impulsionamento poderá ser mantido sem que isso constitua crime¹²⁰.

Por fim, é preciso salientar que o tipo penal que criminaliza a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento no dia das eleições é crime próprio, que só pode ter como agente os responsáveis pela veiculação da propaganda eleitoral irregular. Neste sentido, não se incluem as manifestações políticas cotidianas dos eleitores nas redes, mesmo que no dia do pleito, já que a manifestação política pessoal do eleitor *on-line* equivaleria a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor realizada *off-line*, permitida pela legislação eleitoral no dia das eleições¹²¹.

2.1.3 Remoção de Conteúdo Impulsionado e Direito de Resposta

A fiscalização da adequação dos conteúdos impulsionados aos limites anteriormente analisados é competência da Justiça Eleitoral, auxiliada pelo Ministério Público Eleitoral e em conjunto com a atuação direta dos partidos, candidatos e coligações, visando coibir abusos que maculem o princípio da isonomia entre os candidatos. A ela é atribuído poder de polícia para determinar, inclusive de ofício, a retirada de propaganda ilícita e a remoção de conteúdos políticos veiculados na internet que violem o regramento eleitoral.

O artigo 57-D, §3º da Lei de Eleições, reproduzido integralmente pelo artigo 30, §2º da Resolução nº 23.610 determina que

Sem prejuízo das sanções civis e criminais aplicáveis à(ao) responsável, a Justiça Eleitoral poderá determinar, por solicitação da(o) ofendida(o), a retirada de publicações que contenham agressões ou ataques a candidatas e candidatos em sítios da internet, inclusive redes sociais.

A lei não limita a atuação da Justiça Eleitoral à propaganda propriamente dita ou a conteúdos que sejam veiculados exclusivamente pelos atores políticos envolvidos no processo eleitoral. A *ratio legis* envolve a ideia de que “mesmo que o conteúdo não seja a rigor uma propaganda eleitoral, pode ser ilícito e causar dano à igualdade de condições

¹²⁰RAIS, Diogo et al. *Op. cit.* 2020. p. 51

¹²¹Art. 39-A, Lei nº 9.504/1997: É permitida, no dia das eleições, a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato, revelada exclusivamente pelo uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos.

necessária à proteção da soberania popular”¹²², de modo que publicações postadas por particulares nas redes sociais podem ser objetos de ordens judiciais de remoção.

Essa competência, no entanto, deve ser exercida com prudência, em atenção ao entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, positivado no artigo 38 da Resolução nº 23.610, de que a atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deve ser realizada com a menor interferência no debate democrático, privilegiando, sempre que possível a liberdade de expressão e a livre circulação de ideias. A Resolução é expressa ao disciplinar que as ordens judiciais de remoção de conteúdo divulgado na internet serão limitadas às hipóteses em que sejam constatadas violações às regras eleitorais ou ofensas a direitos de pessoas que participam do processo eleitoral¹²³.

A interferência da Justiça Eleitoral quanto às manifestações políticas nas redes, portanto, deve ser sempre excepcional, “reservada às hipóteses de abusos e excessos”¹²⁴. Nesta esteira, muito embora a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso IV¹²⁵, vede o anonimato na manifestação do pensamento, a mera ausência de identificação imediata do usuário responsável pela divulgação do conteúdo não constitui circunstância suficiente para o deferimento do pedido de remoção de conteúdo na internet¹²⁶. Segundo entendimento do TSE¹²⁷, a alegação de ser o material anônimo não é argumento bastante para determinar a suspensão da propaganda, sendo necessário que dela se extraiam elementos que demonstrem a violação das regras eleitorais ou a ofensa aos direitos dos atores políticos. Com efeito, o anonimato somente poderá ser usado como justificativa para a remoção de conteúdo quando a identificação do usuário não se faça possível,

¹²²BRITO CRUZ, Francisco et al. *Op. cit.* 2018. p. 81.

¹²³Art. 38, §1, Res. TSE 23.610: Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, as ordens judiciais de remoção de conteúdo divulgado na internet serão limitadas às hipóteses em que, mediante decisão fundamentada, sejam constatadas violações às regras eleitorais ou ofensas a direitos de pessoas que participam do processo eleitoral.

¹²⁴RAIS, Diogo et al. *Op. cit.* 2020. p. 106.

¹²⁵Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

¹²⁶Art. 38, §2º, Res. TSE nº 23.610: A ausência de identificação imediata da usuária ou do usuário responsável pela divulgação do conteúdo não constitui circunstância suficiente para o deferimento do pedido de remoção de conteúdo da internet.

¹²⁷TSE. AgR-AC 138443 – DF. Rel. Min. Henrique Neves. Julgado em 29.09.2010. Dje 17.08.2010.

mesmo após a adoção de providências previstas nos artigos 22¹²⁸ e 23¹²⁹ do Marco Civil da Internet e na própria Resolução do TSE¹³⁰, que disciplinam requisição judicial de dados e registros eletrônicos.

Sendo mínima a intervenção da Justiça Eleitoral, a remoção deve limitar-se tão somente ao conteúdo tido como irregular, visando resguardar ao máximo a liberdade de expressão dos eleitores e o direito de veiculação de propaganda dos candidatos e partidos. A necessidade de atuação cirúrgica da Justiça Eleitoral, impõe a individualização da ordem de remoção para abarcar apenas as frações do conteúdo considerado ilícito¹³¹. Por isso, ordens de remoção não costumam ter por objeto a integralidade de um perfil ou de uma página na web, pois, neste caso, haveria o risco de se restringir desproporcionalmente a livre circulação de ideias, incorrendo a Justiça Eleitoral em censura à manifestação política¹³².

Além disso, é preciso que a decisão judicial contenha, sob pena de nulidade, a URL¹³³ e, caso inexistente, a URI¹³⁴ ou a URN¹³⁵ do conteúdo específico¹³⁶. Segundo entendimento do STJ¹³⁷, a necessidade de indicação do localizador URL não é apenas uma garantia aos provedores de aplicação, como forma de reduzir eventuais questões

¹²⁸Art. 22. A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juiz que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet.

¹²⁹Art. 23. Cabe ao juiz tomar as providências necessárias à garantia do sigilo das informações recebidas e à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem do usuário, podendo determinar segredo de justiça, inclusive quanto aos pedidos de guarda de registro.

¹³⁰Art. 40. A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juízo eleitoral que ordene à(ao) responsável pela guarda o fornecimento dos dados constantes do art. 39 desta Resolução.

¹³¹BRITO Cruz, Francisco et al. *Op. cit.* 2018. p. 83.

¹³²RAIS, Diogo et al. *Op. cit.* 2020. p. 110.

¹³³Um URL (Uniform Resource Locator) é o endereço de um recurso na internet, sinalizando sua identificação e o protocolo para acessá-lo. Mais em **TECHENTER. O que são URI, URL e URN**. 2019. Disponível em <https://techenter.com.br/o-que-sao-uri-url-e-urn/> Acesso em 17 mar. 2022

¹³⁴Um URI (Uniform Resource Identifier) é uma sequência de caracteres utilizados para identificar um recurso lógico ou físico, geralmente, na internet. O URI descreve os mecanismos para acessar um recurso, os computadores nos quais os recursos estão hospedados e os nomes dos recursos em cada computador. Mais em **TECHENTER**, *Op cit.* 2019.

¹³⁵Um URN (Uniform Resource Name) é um recurso da internet com um nome estático que permanece válido mesmo se seus dados forem movidos para outro local. A URN sempre poderá rastrear o recurso de determinados dados na web, bastando que o usuário saiba o nome do recurso. Mais em **TECHENTER**, *Op cit.* 2019.

¹³⁶Art. 38, §4º, Res. TSE nº 23.610: A ordem judicial que determinar a remoção de conteúdo divulgado na internet fixará prazo razoável para o cumprimento, não inferior a 24 (vinte e quatro) horas, e deverá conter, sob pena de nulidade, a URL e, caso inexistente esta, a URI ou a URN do conteúdo específico, observados, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.965/2014, o âmbito e os limites técnicos de cada provedor de aplicação de internet.

¹³⁷STJ. **Recurso Especial nº 1.698.647/SP**. Rel. Min. Nancy Andrighi. Julgado em 06.02.2018.

relacionadas à liberdade de expressão, mas também é um critério seguro para verificar o cumprimento das decisões judiciais que determinam a remoção de conteúdo na internet.

Paralelamente à remoção de conteúdo, a legislação eleitoral confere, ainda, aos candidatos, partidos e coligações direito de resposta, disciplinado pelo artigo 58 da Lei de Eleições e pelos artigos 30 e seguintes da Resolução nº 23.610 do TSE. A concessão do direito de resposta “pressupõe a ocorrência de ofensa, ainda que indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica”¹³⁸, difundida por qualquer veículo de comunicação social, ainda que não seja mídia de massa.

No Direito Eleitoral, os conceitos de calúnia, difamação e injúria são interpretados de maneira mais flexível do que na esfera penal, já que políticos, sendo pessoas públicas, devem estar sujeitos a críticas, denúncias e questionamentos em níveis diferentes daqueles que devem ser suportados pela pessoa comum em sua vida privada. Salienta o Professor José Jairo Gomes que a moral do político não é a mesma do indivíduo comum, na medida em que “a ação política deve ser orientada para vencer o inimigo, conquistar o poder e manter o Estado”¹³⁹. Com efeito, é natural que embates aflorados e críticas ácidas tomem parte do enfrentamento de ideias e ganhem espaço dentro das campanhas eleitorais como recurso comum à dialética política.

O direito de resposta, assim como a remoção de conteúdo, configura remédio excepcional para coibir abusos e excessos e restabelecer os princípios da veracidade e informação, já que a propaganda eleitoral não pode ser usada como espaço de promoção de conflitos pessoais ou difusão de desinformação. É importante salientar, no entanto, alguns fatores relevantes que diferenciam a remoção de conteúdo e o direito de resposta, principalmente quando o material ofensivo é veiculado por meio das aplicações de internet.

Ao contrário da ordem de remoção de conteúdo, que se aplica a qualquer conteúdo político em desacordo com o regramento eleitoral ou que veicule ofensas a direitos de pessoas que participam do processo eleitoral, o direito de resposta somente se aplica quando a ofensa ou a veiculação de fato que se sabe inverídico ocorrem no contexto da propaganda eleitoral, que, em termos técnicos, só pode ser realizada pelos atores políticos que participam do processo eleitoral. Na internet a propaganda eleitoral e as

¹³⁸Gomes, José Jairo. *Op. cit.* 2020. p. 647.

¹³⁹Ibid. p. 647

manifestações políticas individuais dos usuários coabitam e muitas vezes se confundem, de modo que o exercício do direito de resposta prescinde da diferenciação da natureza do conteúdo político veiculado nas redes.

As manifestações políticas postadas por eleitores em seus perfis particulares nas plataformas digitais não configuram propaganda eleitoral propriamente dita e, portanto, não são aptas a ensejar direito de resposta, ainda que ofensivas ou inverídicas. Esse entendimento é confirmado tanto pela Resolução nº 23.610, ao determinar que “a manifestação espontânea na internet de pessoas naturais em matéria político-eleitoral, mesmo que sob a forma de elogio ou crítica a candidato ou partido político, não será considerada propaganda eleitoral”¹⁴⁰, quanto pela Lei 13.188/2015, que dispõe sobre o direito de resposta do ofendido em matéria divulgada por veículo de comunicação social, ao expressamente excluir do escopo de aplicação os “comentários realizados por usuários da internet nas páginas eletrônicas dos veículos de comunicação”¹⁴¹.

Por outro lado, a arquitetura das plataformas digitais impõe que o direito de resposta na internet observe determinadas particularidades, já que esses ambientes, principalmente as redes sociais, funcionam como meros intermediários do conteúdo produzido por seus usuários. Neste sentido, diferente do que acontece com a ordem de remoção, direcionada à plataforma digital, a jurisprudência do TSE reconhece a impossibilidade de obrigar o provedor de aplicação de internet, que não exerça controle editorial prévio sobre o conteúdo publicado, a acessar perfil do usuário ofensor e inserir a resposta pretendida pelo ofendido. Nestes casos, a Resolução nº 23.610 determina que é o próprio ofensor quem deverá veicular a resposta do ofendido em seu perfil, pela mesma ferramenta em que a ofensa foi divulgada¹⁴².

¹⁴⁰Art. 28. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas : [...] §6º A manifestação espontânea na internet de pessoas naturais em matéria político-eleitoral, mesmo que sob a forma de elogio ou crítica a candidata, candidato, partido político, federação ou coligação, não será considerada propaganda eleitoral na forma do inciso IV do caput deste artigo, desde que observados os limites estabelecidos no § 1º do art. 27 desta Resolução.

¹⁴¹Art. 2º Ao ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social é assegurado o direito de resposta ou retificação, gratuito e proporcional ao agravo. [...] § 2º São excluídos da definição de matéria estabelecida no § 1º deste artigo os comentários realizados por usuários da internet nas páginas eletrônicas dos veículos de comunicação social.

¹⁴²Art. 30. §3º Nos casos de direito de resposta em propaganda eleitoral realizada na internet, prevista no art. 58, § 3º, IV, da Lei nº 9.504/1997, em se tratando de provedor de aplicação de internet que não exerça controle editorial prévio sobre o conteúdo publicado por suas usuárias e seus usuários, a obrigação de divulgar a resposta recairá sobre a usuária ou o usuário responsável pela divulgação do conteúdo ofensivo, na forma e pelo tempo que vierem a ser definidos na respectiva decisão judicial.

2.2 Disparo em Massa de Mensagem – *WhatsApp* e a experiência brasileira nas eleições de 2018

As eleições de 2018 foram as primeiras a serem realizadas após a adoção do impulsionamento de conteúdo como exceção à propaganda eleitoral paga na internet pela legislação eleitoral brasileira. Embora o impulsionamento nas redes sociais não tenha sido verificado de forma significativa - não obstante mais de 20% dos candidatos ter declarado gastos com a contratação da ferramenta, como mencionado anteriormente¹⁴³-, o pleito daquele ano foi marcado pelo uso expressivo do *WhatsApp* na veiculação de conteúdo político-eleitoral.

Esse evento pode ser explicado, inicialmente, pelo fato de o *WhatsApp* ser a plataforma digital mais utilizada pelos brasileiros. De acordo com levantamento feito em dezembro de 2021¹⁴⁴, o aplicativo é a rede social que os brasileiros mais acessam ao longo do dia e no qual eles passam mais tempo. A política de *zero rating*¹⁴⁵ adotada pela maioria das operadoras de telefonia no país contribui, em grande parte, para popularizar o aplicativo, já que garante acesso ilimitado mesmo quando esgotada a franquia de dados contratada pelo usuário, e ajuda a explicar o porquê do *WhatsApp* ser bastante utilizado não apenas como meio de comunicação privada, mas como canal de consumo e compartilhamento de notícias e informações.

Com isso em mente, uma pesquisa realizada pela *Opinion Box* e divulgada pela *Mobile Time*¹⁴⁶ revelou que 1 a cada 4 brasileiros afirmou ter recebido propaganda

¹⁴³Ver nota 91.

¹⁴⁴MOBILETIME. **Uso de Apps no Brasil – dezembro de 2021**. 2021 Disponível em <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/uso-de-apps-no-brasil-dezembro-de-2021/> Acesso 25 maio 2022.

¹⁴⁵Prática por meio da qual operadoras de telefonia móvel privilegiam alguns aplicativos previamente determinados ao disponibilizarem para seus usuários tráfego livre de dados na utilização dessas aplicações, mesmo depois de esgotado o pacote de dados contratado. A prática, adotada abertamente no Brasil, fere o princípio da neutralidade de rede incorporado pelo art. 9º do Marco Civil da Internet, que assim dispõe: “O responsável pela transmissão, comutação ou roteamento tem o dever de tratar de forma isonômica quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo, origem e destino, serviço, terminal ou aplicação”. Além disso, a prática cria condições favoráveis à disseminação de desinformação, pois a navegação fica limitada somente aos aplicativos englobados pela política o que dificulta a verificação de informações recebidas por esses canais. O tema é melhor aprofundado em D’AGOSTINI, Júlia. **Zero-rating e desinformação: a relação entre a precariedade do acesso à internet no Brasil e a disseminação de conteúdos enganosos**. Disponível em [https://lapin.org.br/2021/08/02/zero-rating-e-desinformacao-a-relacao-entre-a-precariade-do-acesso-a-internet-no-brasil-e-a-disseminacao-de-conteudos-enganosos/#:~:text=O%20zero%2Drating%20\(tarifa%20zero,esgotada%20a%20franquia%20de%20dados](https://lapin.org.br/2021/08/02/zero-rating-e-desinformacao-a-relacao-entre-a-precariade-do-acesso-a-internet-no-brasil-e-a-disseminacao-de-conteudos-enganosos/#:~:text=O%20zero%2Drating%20(tarifa%20zero,esgotada%20a%20franquia%20de%20dados) Acesso em: 25 mai. 2022.

¹⁴⁶MOBILETIME. **26% dos brasileiros afirmam ter recebido spam político por WhatsApp**. <https://www.mobiletime.com.br/noticias/10/12/2018/26-dos-brasileiros-afirmam-ter-recebido-spam-politico-por-whatsapp/> Acesso em 01 abr. 2022.

eleitoral enviada por números desconhecidos durante a campanha de 2018. Dentre os 1.694 brasileiros maiores de 16 anos entrevistados, 72% afirmaram ter recebido mensagens com conteúdo político durante o período eleitoral.

O envio de mensagens instantâneas por aplicativos constitui uma das “principais formas em que capacidades de coleta e análise de dados são empregadas no âmbito de campanhas políticas em favor de candidatos, partidos e coligações”¹⁴⁷, compondo “um repertório de ferramentas de marketing político digital disponíveis não só às máquinas oficiais de campanha, mas a uma diversidade de atores políticos articulados em estruturas de campanhas de rede”¹⁴⁸.

O protagonismo do *WhatsApp* na corrida eleitoral consolidou as novas estratégias de comunicação política no Brasil, as quais já vinham sendo observadas em outros sistemas políticos ao redor do mundo, embora por meios relativamente diferentes. Aplicativos de mensagens instantâneas são ferramentas de veiculação de propaganda política sem que para isso seja necessária a aquisição de anúncios, como ocorre com o impulsionamento de conteúdo nas redes sociais, dependendo, em verdade, “do engajamento de eleitores e militantes para distribuir essas mensagens ou do uso de técnicas menos espontâneas que operam nas brechas técnicas da arquitetura desses aplicativos”¹⁴⁹.

Por outro lado, denúncias acerca do mal uso do aplicativo no emprego de disparo em massa de mensagens e a interferência econômica de empresas privadas nas campanhas eleitorais ensejaram a instauração de uma série de investigações sobre a origem ilícita da contratação desses serviços¹⁵⁰, a disseminação massiva de desinformação e o papel das aplicações de internet na definição dos rumos das eleições.

Reportagem¹⁵¹ investigativa da Folha de São Paulo veiculou a contratação, por empresas privadas, de pacotes de disparo em massa de mensagens contra o candidato do PT à Presidência, Fernando Haddad, por apoiadores de Jair Bolsonaro (na época, filiado ao PSL) semanas antes do segundo turno. O serviço contratado usava a base de dados do

¹⁴⁷BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 567.

¹⁴⁸ *Ibid.* p. 567.

¹⁴⁹BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 566.

¹⁵⁰RAIS, Diogo et al. *Op. cit.* p. 63.

¹⁵¹FOLHA DE SÃO PAULO. **Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp**. 2018 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> Acesso em 24 mar. 2022.

próprio candidato ou bases fornecidas ilegalmente por empresas para disseminar o conteúdo antipetista no *WhatsApp*. Além da prática configurar doação de campanha por pessoas jurídicas, o que é vedado pela legislação eleitoral brasileira¹⁵², a contratação por empresas privadas em benefício de determinada candidatura não é declarada à Justiça Eleitoral como gasto de campanha, o que constitui prática de “caixa dois eleitoral”¹⁵³.

Além de grupos ligados ao bolsonarismo, o estudo¹⁵⁴ sobre *spam* político no WhatsApp, elaborado Projeto InternetLab, identificou que foram citados um total de 31 candidatos, vinculados a 11 partidos diferentes, no material coletado dentro da amostra de mensagens vinculadas a políticos que concorreram para os cargos de presidente, senador, deputado federal e estadual e governador. Ao cruzar os dados levantados pelo estudo com as declarações de gastos disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, o projeto verificou que, dos 31 candidatos citados, somente 6 declararam gastos com o envio em massa de mensagens, dos quais apenas 1 citou expressamente a utilização do WhatsApp como canal de transmissão.

O estudo salienta que a análise das mensagens recebidas não é capaz de esclarecer se elas foram fruto de estratégias adotadas pelas campanhas ou orquestradas por agentes externos, em benefício de determinadas candidaturas. Neste último caso, ainda que o candidato seja privilegiado pela contratação de terceiros, não será possível sua responsabilização pela Justiça Eleitoral por ausência de nexo entre a conduta e resultado. No entanto, as análises feitas chamaram atenção para um uso mais disseminado do WhatsApp enquanto ferramenta de comunicação política, que vai além da articulação de uma rede da nova direita e da contratação de disparo em massa por grupos vinculados ao movimento bolsonarista.

¹⁵²Conforme entendimento do STF no julgamento da ADI 4.650, que julgou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos.

¹⁵³Na legislação eleitoral em vigor, o crime de caixa dois não encontra tipo penal específico, sendo equiparado, pela jurisprudência, ao delito de falsidade ideológica previsto no artigo 350 do Código Eleitoral, que criminaliza a omissão, em documento público ou particular, de declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais. Cumpre salientar que a inclusão de um tipo penal específico para o crime de caixa dois eleitoral no Código Eleitoral é objeto do Projeto de Lei Complementar nº 27/2017, que estabelece medidas de combate à corrupção, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados.

¹⁵⁴INTERNETLAB. ‘Santinhos’, memes e correntes: um estudo sobre spam político no WhatsApp. 2019. Disponível em <https://internetlab.org.br/pt/noticias/santinhos-memes-e-correntes-um-estudo-sobre-spams-nas-eleicoes/> Acesso em: 16 mar. 2022.

Para além das questões envolvendo financiamento ilícito de campanha e eventual “caixa dois eleitoral”, o conteúdo das mensagens disparadas em massa gera uma preocupação à parte, na medida em que o *WhatsApp* se transformou no principal canal de disseminação de notícias falsas durante a campanha eleitoral de 2018. A pesquisa realizada pela Opinion Box revelou que 80% dos entrevistados que receberam mensagens eleitorais pelo *WhatsApp* avaliam a presença de conteúdo falso em algumas delas e 10% admitiram que compartilharam as mensagens sem conferir sua veracidade.

Duas características do aplicativo favorecem a propagação de desinformação entre seus usuários. O *WhatsApp* é, essencialmente, um canal de comunicação privada, o que significa dizer que a maioria dos contatos dos usuários estão dentro de um círculo de relacionamento pessoal. Tal fator, por si só, torna mais suscetível a disseminação de notícias falsas, porque existe um vínculo de confiança estabelecido entre os interlocutores¹⁵⁵. Essa relação de familiaridade, por muitas vezes, desestimula a checagem dos fatos, já que o destinatário confia no julgamento do remetente acerca da veracidade da informação enviada. Associado a isso, o aplicativo faz uso de criptografia ponta a ponta¹⁵⁶ que, embora preserve a privacidade das conversas, contribui indiretamente para a disseminação de desinformação, já que dificulta o controle e a moderação do conteúdo veiculado, cujo acesso não é possibilitado nem mesmo à própria plataforma.

Quanto ao conteúdo, o estudo do InternetLab apontou que o *spam* político se dividia, de forma geral, em peças publicitárias simples, que visavam à apresentação do político, associadas principalmente a candidatos concorrendo a cargos no Legislativo, e conteúdos de cunho ideológico, que tinham como intuito manipular a opinião pública e inflamar a polarização política, geralmente vinculados a candidatos a cargos do Executivo. Reforçando essa ideia, o Projeto “Eleições sem *Fake*”, em associação à Agência Lupa, monitorou 347 grupos públicos do *WhatsApp*, entre 16 de agosto e 07 de outubro de 2018, e identificou que as imagens falsas mais compartilhadas não citavam os

¹⁵⁵EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda. **WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalization**. *Internet Policy Review*, 8(4), 2019. p. 17. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2019.4.1434> Acesso em: 05 abr. 2022.

¹⁵⁶Recurso de segurança que protege os dados durante uma troca de mensagens, de forma que o conteúdo só possa ser acessado pelos dois extremos da comunicação. Tal processo garante que as informações não sejam interceptadas por terceiros. Sobre o tema: TECHTUDO. **O que é criptografia de ponta a ponta? Entenda o recurso de privacidade**. 2019. Disponível em <https://www.techtudo.com.br/noticias/2019/06/o-que-e-criptografia-de-ponta-a-ponta-entenda-o-recurso-de-privacidade.ghtml> Acesso em: 20 maio 2022.

candidatos à Presidência, mas ratificavam crenças e perspectivas vinculadas à determinada base ideológica¹⁵⁷.

Diante da expressiva repercussão do uso do *WhatsApp* como veículo de promoção de conteúdo eleitoral nas eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral proibiu expressamente o disparo em massa de mensagens instantâneas sem a anuência do destinatário. Essa era a redação original do artigo 34 da Resolução TSE nº 23.610/2019, que disciplinou a propaganda eleitoral nas eleições municipais de 2020. O referido dispositivo foi alterado pela Resolução TSE nº 23.671, tendo a vedação sido ampliada para abarcar também disparos em massa feitos a partir da contratação de expedientes, tecnologias ou serviços não fornecidos pelo provedor de aplicação e em desacordo com seus termos de uso.

A proibição do disparo em massa não é absoluta, já que a leitura a contrário senso do artigo 34 nos permite concluir que a utilização dessa ferramenta é admitida desde que haja o consentimento do destinatário. O artigo 33 reforça a relatividade da proibição, ao determinar que os atores políticos devem oferecer identificação completa do remetente e dispor de mecanismos que permitam ao destinatário a solicitação de descadastramento e eliminação de seus dados pessoais, alinhando-se ao que já determinava o artigo 57-G¹⁵⁸ da Lei de Eleições e às disposições da Lei Geral de Proteção de Dados concernentes aos direitos dos titulares.

Não obstante, é importante observar as práticas autorizadas pelas políticas de serviço de cada aplicativo de mensagem instantânea, tendo em vista que a Resolução do TSE considera ilícito o disparo em massa de mensagem realizado em desacordo com os termos de uso do provedor de aplicação da internet. O *WhatsApp*, por exemplo, expressamente considera o envio de mensagens em massa como comunicação não permitida, desautorizando o uso do aplicativo para essa finalidade¹⁵⁹, independente do consentimento do usuário. Convém registrar que, desde 2019, o aplicativo adota medidas para conter a disseminação em massa de mensagens, limitando o encaminhamento de

¹⁵⁷REVISTA PIAUÍ. **Imagens falsas mais compartilhadas no WhatsApp não citam presidenciais, mas buscam ratificar ideologias.** <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/18/imagens-falsas-whatsapp-presidenciais-lupa-ufmg-usp/> Acesso em 19 mar. 2022.

¹⁵⁸Art. 57-G. As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu descadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas.

¹⁵⁹WHATSAPP. **Termos de Uso.** Disponível em https://www.whatsapp.com/legal/terms-of-service/?lang=pt_br Acesso em 19 mar. 2022.

mensagens para até cinco conversas por vez, a exemplo do que foi feito na Índia no ano anterior¹⁶⁰.

2.2.1 Um problema chamado *Telegram*

Não obstante o protagonismo do *WhatsApp* nas campanhas eleitorais no pleito de 2018, outro aplicativo vem chamando a atenção da Justiça brasileira, dado seu enorme potencial de disseminar desinformação e interferir na lisura das eleições de 2022. O *Telegram*, aplicação de mensagens instantâneas, popularizou-se no Brasil como alternativa aos constantes bloqueios que o *WhatsApp* vinha sofrendo por ordem judicial¹⁶¹, ganhando cada vez mais novos adeptos no território nacional.

O combate à desinformação nas plataformas da internet é um dos maiores desafios da Justiça Eleitoral desde o pleito de 2018, especialmente em decorrência das inúmeras denúncias sobre o uso indevido do *WhatsApp* na veiculação de conteúdo eleitoral falso. Por isso, o Tribunal Superior Eleitoral vem firmando acordos com representantes das principais plataformas digitais em atuação no Brasil (*Twitter, TikTok, Facebook, WhatsApp, Google, Instagram, Youtube e Kwai*), como instrumento para conter a disseminação de desinformação no processo eleitoral¹⁶².

O *Telegram*, no entanto, falhou reiteradamente em responder os ofícios enviados pelo TSE para discutir formas de evitar que a plataforma seja usada como canal de desinformação e discursos de ódio durante as eleições, o que levou o Tribunal a cogitar a suspensão do serviço do aplicativo no Brasil¹⁶³, fato que acabou sendo concretizado por decisão do Ministro do STF Alexandre de Moraes, após pedido da Polícia Federal, em 17 de março de 2022.

¹⁶⁰G1. **WhatsApp limita reenvios de mensagens a 5 destinatários.** 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/01/21/whatsapp-limita-reenvios-de-mensagens-a-5-destinatarios.ghtml> Acesso em 25 mai 2022

¹⁶¹CANALTECH. **Telegram registra 7 milhões de downloads durante bloqueio do Whatsapp.** 2016. Disponível em <https://canaltech.com.br/apps/telegram-registra-7-milhoes-de-downloads-durante-bloqueio-do-whatsapp-64687/> Acesso em 19 abr 2022

¹⁶²TSE. **TSE e plataformas digitais assinam acordo nesta terça-feira (15).** 2022. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/tse-e-plataformas-digitais-assinam-acordo-nesta-terca-feira-15> Acesso em 21 abr 2022.

¹⁶³VEJA. **Cresce no TSE disposição de suspender funcionamento do Telegram.** 2022. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/cresce-no-tse-disposicao-de-suspender-funcionamento-do-telegram/> Acesso em: 20 abr. 2022.

A ordem de bloqueio do *Telegram* foi duramente criticada por políticos ligados à extrema direita, em especial pelo Presidente Jair Bolsonaro¹⁶⁴ que, atualmente, é dono do canal com o maior número de seguidores no Brasil¹⁶⁵ e cuja postura na fase de pré-campanha evidencia o protagonismo que a plataforma irá assumir no impulsionamento de sua campanha para as eleições de 2022. A postura contrária à suspensão dos serviços não surpreende, já que o *Telegram* se tornou refúgio da extrema direita e de políticos, como o próprio Presidente da República, que tiveram seus conteúdos removidos em outras redes sociais e plataformas digitais por desrespeitarem os termos de uso e propagarem desinformação nos conteúdos veiculados.

Dois fatores ligados à arquitetura do aplicativo¹⁶⁶ fazem com que o *Telegram* se torne um risco para o processo democrático brasileiro e para a ordem e a segurança das eleições de 2022. Ao contrário do WhatsApp, cuja proposta é a comunicação individual ou estabelecida por grupos pequenos, o *Telegram* é uma plataforma que permite a transmissão de mensagens não apenas em grupos, mas principalmente em canais abertos, acessados por centenas de milhares de pessoas ao redor do mundo. Enquanto no WhatsApp os grupos são formados por até 256 pessoas, no *Telegram* os grupos chegam a até 200.000 pessoas, além de canais públicos que alcançam audiências ilimitadas.

Além disso, o aplicativo exerce pouco controle sobre o conteúdo das mensagens que são veiculadas na plataforma. Sob a bandeira da liberdade de expressão ampla e total, o *Telegram* reprime apenas conteúdos que envolvam terrorismo e incitação à violência, sem censurar outros temas ideologicamente vinculados e socialmente polêmicos. A falta de moderação do conteúdo e de uma fiscalização mais rigorosa da plataforma não só permite como incentiva a disseminação de desinformação, especialmente em canais onde a comunicação é unidirecional, estabelecida unicamente pelos administradores sem a possibilidade de manifestação dos interlocutores. Esses fatores contribuem para que a plataforma se torne um canal de articulação de milícias digitais, que atuam de forma disruptiva e colocam em risco a segurança das instituições democráticas.

¹⁶⁴FOLHA DE SÃO PAULO. **Bolsonaro diz que decisão de Moraes de bloquear Telegram é ‘inadmissível’**. 2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/03/bolsonaro-diz-que-decisao-de-moraes-de-bloquear-telegram-e-inadmissivel.shtml> Acesso em: 21 abr. 2022.

¹⁶⁵REVISTA OESTE. **Telegram: Bolsonaro tem o maior canal do Brasil**. 2022. Disponível em <https://revistaouest.com/politica/telegram-bolsonaro-tem-o-maior-canal-do-brasil-1/> Acesso em: 22 abr. 2022.

¹⁶⁶EL PAÍS. **Por que o Telegram é tão popular nas antigas repúblicas soviéticas**. 2021. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-26/por-que-o-telegram-e-tao-popular-nas-antigas-republicas-sovieticas.html> Acesso em: 22 abr. 2022

A suspensão do serviço no Brasil, no entanto, durou pouco tempo. Três dias após o bloqueio, o Ministro Alexandre de Moraes revogou a ordem diante do cumprimento, pela plataforma, de determinações judiciais que estavam pendentes: como a indicação de representante oficial do *Telegram* no Brasil, a notificação das providências adotadas para o combate à desinformação e a exclusão imediata de links no canal oficial do Presidente Jair Bolsonaro que permitiam o acesso a inquérito sigiloso não concluído pela Polícia Federal¹⁶⁷.

No tocante ao combate à disseminação de desinformação, o *Telegram* adotou sete medidas¹⁶⁸: (i) monitoramento diário dos 100 canais mais populares do Brasil, responsáveis pelo consumo de 95% das mensagens políticas na plataforma; (ii) monitoramento diário das principais mídias brasileiras a fim de identificar discussões públicas quanto à moderação de conteúdo; (iii) criação de ferramenta que permite que os usuários marquem mensagens como potencialmente falsas, exibindo um alerta visível para o leitor do conteúdo; (iv) restrição a postagens públicas de usuários banidos por espalhar desinformação na plataforma; (v) atualização dos termos de serviço para documentar as novas medidas; (vi) revisão das estratégias de moderação de conteúdo, e; (vii) impulsionamento de informações verificadas. Além disso, o *Telegram* aderiu ao memorando de combate à desinformação do TSE, que já havia firmado parceria com outras plataformas digitais¹⁶⁹.

¹⁶⁷G1. **Telegram cumpre decisões e Moraes revoga ordem de bloqueio do app em todo o país.** 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/20/telegram-cumpr-decisoes-e-moraes-revoga-ordem-de-bloqueio-do-app-em-todo-o-pais.ghtml> Acesso em 22 abr. 2022

¹⁶⁸CANALTECH. **Telegram anuncia 7 medidas para conter a proliferação de fake News no Brasil.** 2022. Disponível em <https://canaltech.com.br/apps/telegram-anuncia-7-medidas-para-conter-a-proliferao-de-fake-news-no-brasil-211971/> Acesso em 22 abr. 2022

¹⁶⁹G1. **Telegram assina parceria com TSE para combate à desinformação nas eleições.** 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2022/03/25/telegram-assina-parceria-com-tse-para-combate-a-desinformacao-nas-eleicoes.ghtml> Acesso em 22 abr. 2022

3. O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS E O CONTEXTO ELEITORAL

A introdução do impulsionamento de conteúdo on-line no ordenamento jurídico pátrio revela a iniciativa do legislador brasileiro em adequar a legislação eleitoral às novidades proporcionadas pelos avanços da tecnologia às campanhas políticas, regulando seus usos de forma a assegurar a manutenção dos princípios que regem a propaganda eleitoral e o processo eleitoral-democrático como um todo.

A inovação legislativa, no entanto, não veio acompanhada da necessária preocupação em promover uma ampla atualização do regramento eleitoral para fazer frente aos riscos que a coleta e análise de dados pessoais, pedra angular das campanhas orientadas por dados, pode acarretar ao processo democrático, principalmente no que se refere à privacidade, à autodeterminação informativa e à proteção de dados pessoais dos eleitores, direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal.

Neste capítulo, abordaremos a atual estrutura da legislação eleitoral no tocante à proteção de dados, os principais aspectos da aplicação da Lei nº 13.709/2018 (“Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” ou “LGPD”) no contexto das eleições e a iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral na construção de um diálogo inicial entre as duas esferas normativas.

3.1 A legislação eleitoral e a defasagem da tutela normativa ao direito fundamental de proteção de dados pessoais no âmbito das campanhas eleitorais¹⁷⁰

O exercício das campanhas eleitorais, sobretudo no tocante à propaganda, está ancorado em princípios tradicionais do Direito Eleitoral, que visam à garantia da legitimidade e da moralidade das eleições, assegurando, sobretudo, o equilíbrio de forças e “igualdade de oportunidades na disputa por cargos políticos, buscando evitar que alguns

¹⁷⁰Esta pesquisa pretende analisar os desafios da legislação eleitoral na proteção de dados pessoais no âmbito das campanhas, partindo do atual estado da arte, considerando apenas a legislação atualmente vigente. No entanto, cumpre ressaltar a existência do PL 112/2021, que propõe um novo Código Eleitoral, unificando a legislação eleitoral em um único documento. Para além de regras de natureza eleitoral, o PL 112/2021 incorpora ao regramento eleitoral o regime de proteção de dados pessoais, trazendo a tutela a este direito em título próprio (título XI – art.s 505 e seguintes), bem como em normas espalhadas pelo Código. O referido projeto de lei foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados e aguarda votação pelo Senado Federal.

competidores possam extrair vantagens ilegítimas do acesso aos poderes econômicos, midiáticos e político”¹⁷¹.

Voltado à defesa de direitos políticos e a igualdade de chances na disputa eleitoral, é possível verificar que o modelo regulatório eleitoral, muito embora ter em seu âmbito de proteção a tutela de direitos individuais intrinsecamente ligados ao exercício do sufrágio e da soberania popular – como a igualdade política entre os cidadãos, o direito ao voto livre e a liberdade de pensamento, manifestação e expressão -, não possui como um de seus alicerces a garantia normativa da tutela da privacidade e dos dados pessoais dos eleitores¹⁷².

É preciso ter em mente que a Lei de Eleições, principal instrumento normativo de regulamentação das campanhas eleitorais, data de 1997, consolidando-se em um momento sociopolítico onde as campanhas eram exercidas, essencialmente, por atos de rua e as propagandas eleitorais se estruturavam em torno das dinâmicas de produção e circulação de informação de massa, sobretudo a partir da radiodifusão¹⁷³. O uso de dados pessoais, na forma como visto atualmente, não era uma prática disseminada entre as campanhas, visto que seu emprego era bastante limitado em razão da própria restrição experimentada pela tecnologia disponível à época. É natural e compreensível, portanto, que, em um primeiro momento, a proteção de dados pessoais estivesse fora do radar de temas que demandassem uma maior preocupação por parte da legislação eleitoral.

Com o advento da internet e o surgimento de novos espaços virtuais de promoção de conteúdo político, impôs-se ao legislador a necessária adequação do regramento eleitoral à atual realidade das campanhas. A legislação eleitoral passou a sofrer sucessivas reformas¹⁷⁴, que costuraram na Lei de Eleições dispositivos esparsos visando à regulamentação não apenas do exercício das campanhas no meio digital, mas também da utilização de novos recursos, possibilitados pelos contínuos avanços tecnológicos, no contexto das eleições.

¹⁷¹GOMES, José Jairo. *Op. cit.* 2020. p. 60.

¹⁷²BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 568.

¹⁷³*Ibid.* p. 555.

¹⁷⁴Lei nº 12.034/2009; Lei nº 12.891/2013; Lei nº 13.165/2015; Lei nº 13.488/2017.

A proteção de dados pessoais, no entanto, continuou relegada a segundo plano na esfera eleitoral. Introduzidos pela minirreforma de 2009, os artigos 57-E¹⁷⁵ e 57-G¹⁷⁶ são os únicos dispositivos da Lei de Eleições que abordam o uso e compartilhamento de dados pessoais pelas campanhas eleitorais, conferindo algum grau de proteção aos dados pessoais dos eleitores.

O artigo 57-E, traz em seu §1º¹⁷⁷ vedação expressa à venda de cadastro de endereços eletrônicos e, em seu *caput*, proíbe que determinadas pessoas jurídicas, elencadas no artigo 24¹⁷⁸ da Lei, utilizem, doem ou cedam cadastros eletrônicos de clientes em favor de candidatos, partidos ou coligações. O dispositivo é a principal referência a um regime protetivo de dados pessoais previsto em uma norma de natureza eleitoral, conferindo certo grau de regulação ao uso de informações pessoais pelas campanhas.

Apesar disso, a *ratio* da referida regra parece estar ligada mais à garantia da paridade de armas entre os candidatos do que à incorporação da ideia de salvaguarda da privacidade e proteção de dados dos cidadãos pelo Direito Eleitoral. Para o Prof. Brito Cruz, o dispositivo não se estrutura a partir de uma racionalidade de proteção de dados pessoais, já que não houve qualquer intenção do legislador em garantir direitos ao titular de dados, fixar deveres e responsabilidades àqueles que realizam o tratamento ou estipular mecanismos de fiscalização, de modo que a vedação imposta busca apenas reforçar a preocupação do regramento eleitoral com a igualdade de chances, impondo restrições para evitar que alguns candidatos se beneficiem de recursos não disponíveis à totalidade dos concorrentes do certame¹⁷⁹.

¹⁷⁵Art. 57-E. São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações.

¹⁷⁶Art. 57-G. As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu descadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas.

¹⁷⁷ Art. 57-E, §1º. É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos.

¹⁷⁸Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

¹⁷⁹BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 569.

Quando analisada sob a ótica do regime de proteção de dados pessoais, o dispositivo apresenta pelo menos dois problemas, que culminam no enfraquecimento do âmbito da proteção normativa aos direitos individuais dos eleitores.

Primeiro, existe um problema na terminologia adotada. A redação do artigo 57-E não fala em “dados pessoais”¹⁸⁰, mas sim em “cadastros eletrônicos” e “cadastros de endereços eletrônicos”, o que restringe o campo de incidência da regra. Pela redação do artigo, uma infinidade de outras informações pessoais, que podem estar à disposição das pessoas jurídicas referidas no dispositivo, mas que não constem do cadastro eletrônico ou que não sejam endereço eletrônico, poderia ser objeto de transferência, gratuita ou onerosa, já que não estariam inseridas no escopo de proibição da norma. Especificamente quanto ao cadastro de endereços eletrônicos, cabe salientar que o §1º apenas proíbe, de forma geral, a venda, mas não impede que a informação seja utilizada ou compartilhada, de forma gratuita, em favor dos candidatos, partidos e coligações.

Além disso, “os conceitos de ‘cadastro eletrônico’ e ‘cadastro de endereços eletrônicos’ são estranhos às práticas de venda de priorização de resultados em aplicativos de busca ou direcionamentos para audiências segmentadas”¹⁸¹, evidenciando a desatualização do dispositivo e a insuficiência da norma proibitiva frente às novas ferramentas de impulsionamento de conteúdo on-line possivelmente adotadas pelas campanhas eleitorais contemporâneas.

O segundo problema reside nos destinatários da proibição. Segundo estudos realizados pela *Coding Rights*¹⁸² e divulgados pela *Tactical Tech*, em 2018, especialistas em campanhas políticas admitiram que as estratégias das campanhas atuais envolvem a combinação e o cruzamento de dados legalmente coletados por meio de banco de dados públicos com informações pessoais vendidas por grandes empresas, como a Serasa Experian e Vivo Telecom. O relatório elaborado releva a existência, no Brasil, de uma

¹⁸⁰ Informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável, conforme definido pelo artigo 5º, inciso I da LGPD.

¹⁸¹ BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021 p. 570.

¹⁸² Organização brasileira fundada pela pesquisadora Joana Varon, membro do grupo ciberfeminista DeepLab, criado para promover o entendimento e contribuir para a proteção e promoção de Direitos Humanos no mundo digital, através da integração de usos e percepção da tecnologia nos processos de formulação de políticas. Mais informações em <https://www.codingrights.org/>

ampla indústria de corretores de dados e agências de publicidade cujos modelos de negócios são amplamente baseados na falta de privacidade individual¹⁸³.

No entanto, diversas empresas privadas, que coletam e tratam dados pessoais de inúmeros brasileiros, não se encaixam nas pessoas jurídicas relacionadas no artigo 24 da Lei de Eleições e, portanto, estariam excluídas do campo normativo da proibição do artigo 57-E. Uma interpretação literal nos permitiria concluir que não haveria óbice, pelo menos a princípio¹⁸⁴, para que empresas como a mencionada Serasa Experian ou, ainda, gigantes da tecnologia que administram as principais plataformas digitais da atualidade, como a *Google* e o *Facebook*, utilizassem, vendessem ou cedessem seus bancos de dados em favor de candidatos e partidos.

Ao mesmo tempo, é preciso ressaltar que a utilização, doação e cessão de cadastros eletrônicos não são práticas exclusivas de pessoas jurídicas. Pessoas físicas não estão abrangidas pela proibição do artigo 57-E e nem fazem parte do rol de pessoas elencadas no artigo 24. Com efeito, pessoas físicas que possuam cadastros com dados pessoais de terceiros poderiam cedê-los livremente a partidos e candidatos, sem que tal conduta fosse passível de controle e reprimenda pela Justiça Eleitoral, já que a legislação autoriza a doação e o financiamento de campanha por pessoas naturais.

Ao lado do artigo 57-E, a minirreforma de 2009 incluiu ainda o artigo 57-G na Lei de Eleições, estabelecendo que candidatos, partidos ou coligações deverão dispor de mecanismos que permitam o descadastramento do destinatário no envio de mensagens eletrônicas. Salienta-se que o envio de propaganda eleitoral realizada por meio de mensagens eletrônicas para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação é prática lícita, autorizada pelo artigo 57-B, inciso III¹⁸⁵ da Lei de Eleições.

O dever de descadastramento previsto no artigo 57-G confere certo grau de proteção à autonomia e aos dados pessoais dos destinatários. A tutela desses direitos, no

¹⁸³TACTICAL TECH. **Brazilian Elections and the Public-Private Data Trade**. 2018. Disponível em <https://ourdataourselves.tacticaltech.org/posts/overview-brazil/>. Acesso em 20 abr. 2022.

¹⁸⁴A minirreforma eleitoral de 2015, promovida pela Lei nº 13.165, revogou o artigo 81 da Lei de Eleições, que tratava das doações e contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, positivando o entendimento do STF no julgamento da ADI nº 4650, que considerou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas para as campanhas políticas. Desde 2015, portanto, o artigo 24 é interpretado de forma a incluir toda e qualquer pessoa jurídica no que diz respeito às vedações ali dispostas. Todavia, não resta claro se a proibição de financiamento de campanha por pessoas jurídicas estende-se, também, às hipóteses do artigo 57-E. A questão ainda não foi objeto de análise pelo TSE.

¹⁸⁵Art. 57-B A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação.

entanto, acaba sendo limitada pela própria redação do dispositivo, tendo em vista que a obrigação imposta se restringe apenas ao descadastramento do destinatário, o que não impede, todavia, que seus dados pessoais sigam sendo tratados por candidatos, partidos e coligações para outras finalidades político-eleitorais, à revelia de seu consentimento. Cabe ressaltar que o pedido de descadastramento, por si só, não gera a obrigação aos atores políticos de eliminação dos dados pessoais do eleitor.

Ainda nesta esteira, a garantia normativa estabelecida pelo artigo 57-G esbarra, também, na limitação de ser imposta somente às hipóteses de envio de mensagens eletrônicas por canais oficiais de candidatos, partidos e coligações, não sendo aplicável às comunicações privadas entre particulares. A troca consensual de mensagens eletrônicas ou instantâneas entre pessoas naturais, ainda que de conteúdo político-eleitoral, é alcançada pelo exercício da liberdade de manifestação e opinião e, portanto, não se sujeita ao regramento eleitoral concernente à propaganda política, como bem determina o artigo 33, §2º¹⁸⁶ da Resolução nº 23.610 do TSE.

Embora razoável a regra veiculada pela Resolução do TSE, enquanto reforço à garantia da liberdade de expressão dos cidadãos e ao princípio da mínima interferência da Justiça Eleitoral, o entendimento não leva em consideração a possibilidade de pessoas naturais utilizarem cadastros com dados pessoais de conhecidos, como lista de e-mails ou contatos de *WhatsApp*, para veiculação de mensagens de conteúdo político-eleitoral em favor de candidatos e partidos, à revelia do consentimento do destinatário, em violação à sua autonomia sobre o tratamento de seus dados pessoais¹⁸⁷.

Por meio do presente tópico, restou demonstrado que, muito embora tenha havido um esforço legislativo no sentido de atualizar e adequar o regramento eleitoral aos avanços tecnológicos incorporados pelas campanhas e ao uso do espaço virtual na promoção da propaganda eleitoral, as alterações promovidas na Lei de Eleições pelas sucessivas reformas eleitorais, mesmo aquelas que abordam o uso e tratamento de informações pessoais, não foram orientadas pela racionalidade de um regime de proteção de dados pessoais.

¹⁸⁶Art. 33, §2º. As mensagens eletrônicas e as mensagens instantâneas enviadas consensualmente por pessoa natural, de forma privada ou em grupos restritos de participantes, não se submetem ao caput deste artigo e às normas sobre propaganda eleitoral previstas nesta Resolução.

¹⁸⁷BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 571.

Como consequência, a legislação eleitoral, quando analisada de forma isolada, é insuficiente para fazer frente aos desafios impostos pelas campanhas orientadas por dados, já que as poucas garantias normativas presentes na Lei de Eleições encontram-se em defasagem, sendo insatisfatório o escopo de proteção do regramento eleitoral à autonomia dos eleitores sobre seus dados.

3.2. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: principais aspectos de sua aplicação ao contexto eleitoral

Até a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em meados de 2018, dados pessoais dos eleitores brasileiros eram protegidos, até certo grau, por normas constantes em leis esparsas¹⁸⁸, sobretudo na Lei de Eleições – que tratou do tema de forma tangencial e insatisfatória - e na Lei nº 12.965/2014 (“Marco Civil da Internet”) – que prevê uma série de direitos aos usuários de provedores de aplicação na internet em seu artigo 7º¹⁸⁹, entre eles o não compartilhamento de dados pessoais com terceiros, salvo mediante consentimento do usuário, direito a informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais, a exigência de consentimento expresso sobre o tratamento de dados pessoais e o direito de exclusão de dados pessoais.

Com sua entrada em vigor, em setembro de 2020, toda e qualquer operação que envolva tratamento¹⁹⁰ de dados pessoais realizada em território nacional, por pessoa natural ou pessoa jurídica, deve observar as disposições da LGPD, que representa um marco regulatório geral de tutela dos dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro. Tal afirmação aplica-se, por óbvio, às campanhas político-eleitorais, que se submetem

¹⁸⁸Ibid. p. 571

¹⁸⁹Art. 7º. O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos: [...] VII - não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a aplicações de internet, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei; VIII - informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais, que somente poderão ser utilizados para finalidades que: a) justifiquem sua coleta; b) não sejam vedadas pela legislação; e c) estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de internet; IX - consentimento expresso sobre coleta, uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais, que deverá ocorrer de forma destacada das demais cláusulas contratuais; X - exclusão definitiva dos dados pessoais que tiver fornecido a determinada aplicação de internet, a seu requerimento, ao término da relação entre as partes, ressalvadas as hipóteses de guarda obrigatória de registros previstas nesta Lei e na que dispõe sobre a proteção de dados pessoais.

¹⁹⁰Toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração, conforme definição conferida pelo artigo 5º, inciso X da LGPD.

não apenas à Lei de Eleições e demais normas eleitorais, como também à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no tocante à coleta, uso, armazenamento e qualquer outro tipo de tratamento que seja conferido aos dados pessoais de eleitores e filiados partidários no âmbito das campanhas eleitorais e obrigações partidárias.

A seguir, serão analisados os principais aspectos da LGPD em sua incidência no cenário eleitoral. Ressalta-se que a abordagem pretendida não é de uma análise geral e completa da Lei, mas sim dos pontos normativos mais relevantes que se aplicam às campanhas políticas e ao processo eleitoral de forma geral.

i. Dado Pessoal e Dado Pessoal Sensível

O debate sobre o uso de dados por campanhas eleitorais demanda a compreensão inicial do que é dado pessoal, cujo conceito é fundamental para a definição do escopo e do alcance de um regime de proteção de dados pessoais¹⁹¹.

Conforme dispõe o artigo 5º, inciso I da LGPD, dado pessoal é classificado como “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”. Sob essa definição, são considerados dados pessoais informações que permitem a identificação direta de uma pessoa, como nome, RG, CPF, gênero, idade, data e local de nascimento, telefone, endereço, dados bancários, título de eleitor e número de passaporte. Mas outros tipos de informações também podem ser considerados dados pessoais, como dados de localização GPS, endereço de IP (protocolo da internet), *cookies* e dados de reconhecimento facial. Dado pessoal é, portanto, toda informação capaz de identificar, direta ou indiretamente, uma pessoa natural.

Dados pessoais também podem ser inferidos de outras informações. Por meio de interações em aplicações de provedores da internet, os indivíduos deixam uma série de rastros digitais que, embora aparentemente irrelevantes ou incapazes de identificar diretamente uma pessoa natural – como histórico de navegação, histórico de pesquisa, curtidas em uma postagem ou compartilhamento de determinado conteúdo -, quando combinados, são capazes de revelar hábitos de consumo e traços da personalidade. São os dados pessoais inferidos que permitem a segmentação do eleitorado e o direcionamento

¹⁹¹INTERNETLAB. **Proteção de dados nas Eleições: democracia e privacidade**. 2020. Disponível em https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/09/internetlab_protecao-de-dados-nas-eleicoes.pdf Acesso em 23 maio 2022

da propaganda eleitoral, de acordo com as preferências e inclinações de cada grupo. Como esse tipo de informações permite a identificação indireta de uma pessoa natural, dados inferidos também se inserem no conceito legal de dado pessoal¹⁹².

Dentre uma infinidade de dados pessoais possíveis, a LGPD confere um regime de tutela especial a uma determinada categoria, alçando seus titulares a uma escala mais elevada de proteção. São informações consideradas sensíveis por possuírem forte ligação com uma série de direitos fundamentais e cuja má utilização traz o risco de tratamentos discriminatórios, ilícitos ou abusivos para seus titulares, que estariam em uma posição de maior vulnerabilidade perante os agentes de tratamento. Nos termos do que preceitua o artigo 5º, inciso II da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, é considerado dado pessoal sensível aquele que versa sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.

No contexto eleitoral, a opinião política e a filiação à organização de caráter político ganham destaque dentre os dados pessoais sensíveis elencados pela Lei, por serem informações que frequentemente estarão presentes no tratamento de dados para finalidades político-eleitorais, a exemplo de cadastros de filiados e construção de bancos de dados de simpatizantes e apoiadores. Além dessas informações, outros dados que não seriam considerados sensíveis a priori, mas que podem ser utilizados para formação de perfis de eleitores de acordo com suas afinidades políticas, como curtidas e interações nas redes sociais que indiquem as inclinações e opiniões políticas de um usuário, também se submetem ao regramento dos dados pessoais sensíveis¹⁹³.

Pela LGPD, o tratamento de dados pessoais sensíveis deve estar ancorado, via de regra, no fornecimento de consentimento específico e destacado pelo titular, para finalidade específica¹⁹⁴. Tal exigência impõe significativas limitações para as campanhas eleitorais, já que grande parte das estratégias de marketing envolve o tratamento de dados

¹⁹²ANPD. **Guia Orientativo Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) por agentes de tratamento no contexto eleitoral**. 2022. p. 9-10. Disponível em https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/guia_lgpd_final.pdf Acesso em 22 abr. 2022.

¹⁹³INTERNETLAB. **Proteção de dados pessoais e eleições: relatório de recomendações para o quadro brasileiro atual**. 2021. Disponível em <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/07/relatorio_recomendacoes_ok_23072021-1.pdf> Acesso 23 maio 2022.

¹⁹⁴Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas.

sensíveis para a segmentação do eleitorado. O regime de proteção mais rigoroso adotado pela Lei gera implicações quanto às possibilidades de uso desses dados para as atividades de campanha, quanto ao impedimento de reutilização para finalidades diversa, embora correlatas e quanto à mensuração de violações e eventuais sanções pela Justiça Eleitoral¹⁹⁵.

ii. Princípios da Finalidade, Adequação e Necessidade

A LGPD elenca, no seu artigo 6º, uma série de princípios que devem ser observados pelas atividades de tratamento de dados. Dentre eles, os princípios da finalidade, adequação e necessidade merecem destaque, sobretudo quanto à construção e utilização de bases de dados por candidatos, partidos e coligações.

Até as eleições de 2018, as últimas realizadas antes da entrada em vigor da LGPD, candidatos, partidos e coligações utilizavam essencialmente duas fontes de dados na promoção das novas técnicas de marketing político às estratégias de campanha: bases cadastrais formadas organicamente pelos próprios atores políticos e bancos de dados adquiridos de empresas privadas.

Como visto anteriormente, o artigo 57-E da Lei de Eleições proíbe a utilização, doação e cessão de cadastros eletrônicos por determinadas pessoas jurídicas de direito público em favor de candidatos, partidos e coligações. Mas, pessoas jurídicas de direito privado, como os *databrokers*¹⁹⁶, estariam fora do escopo da proibição da norma eleitoral e, portanto, poderiam realizar tais operações em favor dos atores políticos. A compra de bases de dados da empresa Serasa Experian por candidatos para impulsionar conteúdo eleitoral no *Facebook*¹⁹⁷ e o uso de listas de contatos telefônicos para envio em massa de *spam* político pelo *WhatsApp*¹⁹⁸ marcaram o último pleito presidencial e revelam que tais práticas são frequentes em campanhas eleitorais.

¹⁹⁵INTERNETLAB. *Op. Cit.* 2020. p. 12.

¹⁹⁶São definidos pelo Instituto de Referência em Internet e Sociedade como empresas especializadas em realizar varreduras na internet e coletar enorme volume de dados pessoais que foram disponibilizados por usuários de forma pública para, posteriormente, analisa-los e classifica-los. Disponível em <https://irisbh.com.br/eleicoes2020-como-a-lgpd-afeta-as-campanhas-eleitorais/> Acesso em: 22 maio 2022.

¹⁹⁷BRITO CRUZ, Francisco; KIRA, Beatriz; MASSARO, Heloísa apud BRITO CRUZ, FRANCISCO; MASSARO, Heloísa. *Op. Cit.* 2021. p. 571.

¹⁹⁸Ver nota 60

Com a entrada em vigor da LGPD, no entanto, esse tipo de aquisição sofre sérias restrições. Nos termos do artigo 6º, inciso I¹⁹⁹ e II²⁰⁰ da Lei, todas as operações que envolvam dados pessoais devem ser informadas pelo princípio da finalidade, segundo o qual o tratamento de dados pessoais deve ser realizado “para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas” e pelo princípio da adequação que determina a “compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento”

A aplicação desses princípios no cenário eleitoral “restringe as possibilidades de bancos de dados coletados para finalidades outras que não político-eleitorais serem usados para informar técnicas de marketing político digital”²⁰¹. É o que acontece com os bancos de dados de empresas do tipo *databrokers*, que geralmente não possuem qualquer finalidade político-eleitoral por trás da coleta e tratamento dos dados. Com efeito, a compra dessas bases cadastrais por candidatos, partidos e coligações e sua utilização em campanhas eleitorais costuma ocorrer à revelia do conhecimento e do consentimento do titular, o que viola frontalmente o princípio da finalidade.

Tais princípios também precisam ser observados quando da utilização das bases de dados formadas pelos próprios candidatos, partidos e coligações. Estratégias de captação de dados, sugeridas por empresas de gestão política²⁰², incluem a disponibilização de formulários nos sites dos atores políticos para que os próprios usuários cadastrem seus dados, sob o pretexto de receberem informações e atualizações sobre atividades de candidatos e partidos, e a orientação aos assessores e correligionários de efetuar o cadastro de todas as pessoas que entrarem em contato com a equipe, sem exceção, coletando o máximo de informações possíveis, que vão de nome, profissão e localização à idade, gênero e orientação política.

¹⁹⁹Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: I – finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.

²⁰⁰Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: [...] II – adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento.

²⁰¹BRITO CRUZ, FRANCISCO; MASSARO, Heloísa. Op. Cit. 2021. p. 572

²⁰²A título de exemplo, foram utilizadas as estratégias sugeridas pela empresa de gestão política NeritPolítica, disponíveis em https://s3.amazonaws.com/nerit-cms/neritpolitica/file/fil_0135-construir-banco-dados-eleitores.pdf Acesso em 22 maio 2022.

Essas práticas, no entanto, também encontrariam óbice no princípio da finalidade e da adequação. Embora, ao preencher o formulário, o próprio usuário tenha fornecido seus dados de forma espontânea, o consentimento conferido pelo titular para o tratamento de seus dados limita-se à finalidade para o qual eles foram coletados, no caso, para recebimento de informações e atualizações sobre as atividades de um determinado candidato ou partido e não para sua vinculação à estratégias de propaganda eleitoral.

Por outro lado, a orientação de coletar o máximo de informações possíveis de todas as pessoas que entrarem em contato com a campanha afronta as disposições da Lei, pois desconsideram a exigência do consentimento do titular para o tratamento de dados, que deverá referir-se a finalidades determinadas e ser fornecido por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade do titular. No caso de informações classificadas como sensíveis²⁰³ pela LGPD, seu tratamento está sujeito a um regime ainda mais protetivo. Dados sobre opiniões políticas e filiação partidária, bem como orientação sexual e convicção religiosa sujeitam-se à obtenção de um consentimento específico e destacado para que seu tratamento seja considerado em conformidade com o regime geral de proteção de dados.

Além disso, convém salientar que as informações coletadas pelos candidatos, partidos e coligações, seja por meios próprios ou por aquisição de bancos de dados de terceiro, devem atender ao princípio da necessidade, disposto no artigo 6º, inciso III²⁰⁴, que limita o “tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Significa dizer que, se um candidato pretende lançar mão do envio de mensagens por meio de aplicativos de mensagem instantânea como estratégia de campanha, deverá construir uma base de dados restrita ao nome, número de telefone e cidade, já que estas seriam as únicas informações relevantes para a operação. Caso o candidato pretenda impulsionar sua propaganda a eleitores de determinada faixa etária, o tratamento seria restrito à idade dos eleitores.

²⁰³Conforme definição do artigo 5º, II da LGPD, dados sensíveis são dados pessoais sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.

²⁰⁴Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: [...] III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

No entanto, as *datasbrokers* e as estratégias de captação de dados sugeridas pelas empresas de gestão política fazem o extremo oposto, já que se orientam pela coleta do máximo de informações disponíveis²⁰⁵, de modo a possibilitar a construção de perfis de eleitores mais elaborados e o direcionamento mais eficaz das propagandas eleitorais, em evidente confronto com o que determina a LGPD.

iii. Principais bases legais de tratamento de dados pessoais no contexto eleitoral

Em princípios de janeiro de 2022, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (“ANPD”), em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral, publicou o Guia Orientativo – Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais por agentes de tratamento no contexto eleitoral, que contém uma série de orientações práticas sobre a aplicação da LGPD nas eleições de 2022, bem como esclarecimentos sobre aspectos obrigatórios da lei no contexto eleitoral e recomendações e boas práticas a serem seguidas pelos candidatos, partidos e coligações no tratamento de dados pessoais para fins político-eleitorais.

Dentre as previsões, a ANPD destacou as três principais bases legais de tratamento de dados pessoais que considera mais adequadas ao tratamento de dados pessoais no contexto eleitoral: (a) consentimento do titular; (b) cumprimento de obrigação legal ou regulatória, e; (c) legítimo interesse.

Antes de aprofundar a análise de cada uma das hipóteses autorizativas mencionadas, convém registrar que a LGPD não estabelece hierarquia entre elas e sua incidência depende essencialmente do contexto no qual o tratamento será realizado e a finalidade específica que orienta esse tratamento. Tendo em vista a atribuição casuística de uma base legal, pretende-se aqui apenas a apresentação dos pontos relevantes que devem ser considerados no processo de tratamento de dados no âmbito das campanhas e nas atividades de cunho eleitoral de forma geral.

²⁰⁵INSTITUTO DE REFERÊNCIA EM INTERNET E SOCIEDADE. #Eleições2020: como a LGPD afeta as campanhas eleitorais?. 2020. Disponível em <https://irisbh.com.br/eleicoes2020-como-a-lgpd-afeta-as-campanhas-eleitorais/> Acesso em 22 maio 2022.

a) Consentimento do Titular (art. 7º, I e art. 11, I)

Dentre as bases legais elencadas pelos artigos 7º e 11 da LGPD, o fornecimento de consentimento pelo titular “é a hipótese mais clara que contempla situações nas quais dados pessoais são tratados para finalidades de marketing político eleitoral”²⁰⁶, como nos casos de segmentação de audiência e direcionamento de conteúdo eleitoral.

Consentimento é definido pela LGPD como “a manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”²⁰⁷. Será livre quando couber ao titular o direito de escolha entre aceitar ou recusar o tratamento; será informado quando forem apresentadas ao titular todas as informações necessárias à uma avaliação consciente a respeito do tratamento pretendido; será inequívoco quando a manifestação de vontade for obtida de forma clara e expressa²⁰⁸.

No caso de tratamento de dados pessoais considerados sensíveis, o consentimento precisa ser ainda específico e destacado, nos termos do que dispõe o artigo 11, I da LGPD. O consentimento específico vincula-se à uma finalidade específica e determinada, restringindo-se à atividade para a qual o consentimento foi conferido pelo titular. Considerando a rigidez no tratamento de dados pessoais sensíveis, o consentimento precisa ser obtido de forma destacada das demais comunicações com o titular, por meio de recursos que evidenciem os dados que serão coletados e de que forma e para quais finalidades serão utilizados pelo controlador²⁰⁹.

O consentimento, portanto, representa instrumento de manifestação individual e tem como função legitimar que terceiros utilizem, em alguma medida, os dados de seu titular²¹⁰. É uma base legal interessante de ser observada no contexto eleitoral, onde candidatos e partidos tentam estreitar relações com seus eleitores e estabelecer vínculos de confiança mútua, já que pressupõe transparência quanto ao tratamento pretendido,

²⁰⁶BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. Cit.* 2021. p. 573.

²⁰⁷Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: XII - consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada;

²⁰⁸ANPD. *Op. Cit.* 2022. p. 22.

²⁰⁹Conforme conceito definido pelo artigo 5º, inciso VI da LGPD, controlador é a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

²¹⁰DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 377.

conferindo aos titulares uma escolha genuína sobre o uso de seus dados. e as finalidades para os quais estes serão tratados²¹¹.

No âmbito das estratégias de campanha, o consentimento do titular é verificado de forma clara quando do envio de mensagens eletrônicas e/ou instantâneas aos eleitores. Ao impor o dever de descadastramento a candidatos, partidos e coligações, a Lei de Eleições pressupõe a revogação de um consentimento anteriormente conferido pelo destinatário que justificasse o tratamento de seus dados para aquela finalidade. No tocante ao disparo em massa de mensagem, o consentimento é expressamente exigido para que essa ferramenta de propaganda possa ser considerado como eleitoral lícita pela Justiça Eleitoral²¹².

b) Cumprimento de Obrigação Legal ou Regulamentar (art. 7º, II e art. 11, II, 'a')

O cumprimento de obrigação legal ou regulamentar pelo controlador pode ser invocado tanto no tratamento de dados pessoais não-sensíveis quanto no de dados pessoais sensíveis e constitui uma alternativa interessante em situações nas quais a obtenção do consentimento do titular é dificultada ou, até mesmo, inadequada.

No entanto, seu campo de incidência é mais restrito do que aquele alcançado pelo consentimento do titular, tendo em vista que a utilização dessa base legal pressupõe a existência de uma determinação legal ou regulatória que requeira o tratamento de dados pessoais para sua execução.

A título de exemplificação da incidência dessa hipótese, podemos citar a obrigação legal que impõe aos partidos políticos o dever de inserir os dados de seus filiados no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, conforme preconiza o artigo 19²¹³ da Lei nº 9.096/1995 (“Lei dos Partidos Políticos”), ou ainda o compartilhamento de dados

²¹¹INTERNETLAB. *Op. cit.* 2021. p. 20.

²¹²Conforme determina o artigo 34, inciso II da Resolução nº 23.610/2019 do TSE, nos seguintes termos: “Art. 34. É vedada a realização de propaganda: II - por meio de disparo em massa de mensagens instantâneas sem consentimento da pessoa destinatária ou a partir da contratação expedientes, tecnologias ou serviços não fornecidos pelo provedor de aplicação e em desacordo com seus termos de uso.

²¹³Art. 19. Deferido internamente o pedido de filiação, o partido político, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.

dos funcionários das agremiações políticas com órgãos públicos para cumprimento de obrigações de natureza trabalhista e previdenciária.²¹⁴

Para fins de registro, cumpre salientar a existência de uma linha argumentativa que classifica campanhas eleitorais e atos de propaganda como obrigações legais impostas aos partidos e candidatos²¹⁵. Por este entendimento, qualquer tratamento de dados pessoais que se fizesse necessário para a condução das estratégias de campanhas poderia ser justificado pela base legal do cumprimento de obrigação legal. Com o devido respeito ao argumento, não nos parece a melhor linha interpretativa em termos de proteção de dados. Considerar a condução de campanhas eleitorais como uma obrigação imposta pela lei para justificar a invocação do cumprimento de obrigação legal amplia, desproporcionalmente, a incidência da hipótese autorizativa, e gera o efeito oposto ao pretendido pela Lei, visto que enfraquece o grau de proteção que se busca conferir aos dados pessoais dos eleitores. No nosso entendimento, campanhas políticas e propaganda eleitoral não são obrigações, mas sim direitos indissociáveis, regulados por lei, ao pleno exercício dos direitos políticos fundamentais.

c) Legítimo Interesse (art. 7º, IX²¹⁶)

A base legal do legítimo interesse, aplicável somente a dados pessoais de natureza não-sensível, possibilita o tratamento de dados relevantes para promoção atividades de interesse do controlador, excetuados os casos em que prevaleçam direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção mais rigorosa dos dados pessoais.

Por ser uma base legal de interpretação mais flexível, as expectativas do titular “têm peso especialmente relevante para sua aplicação, devendo ser consideradas também a finalidade, a necessidade e a proporcionalidade da utilização dos dados”²¹⁷. Para que o tratamento de dados sob a justificativa do legítimo interesse seja considerado adequado,

²¹⁴ANPD. *Op. Cit.* 2022. p. 26.

²¹⁵INTERNETLAB. *Op. cit.* 2021. p. 23.

²¹⁶Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: [...] IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

²¹⁷VIOLA, Mario; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. **Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais dos artigos 7º e 11.** In: Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 127.

o controlar deve se certificar de que a utilização pretendida poderia ser razoavelmente prevista e eventualmente esperada pelo titular de dados pessoais²¹⁸.

Além disso, o interesse só pode ser considerado legítimo quando não encontrar qualquer impedimento na lei. Candidatos e partidos não poderiam se valer dessa base legal, por exemplo, para tratar dados pessoais de eleitores com a finalidade de enviar propaganda eleitoral por telemarketing²¹⁹ ou para justificar a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de clientes por pessoas jurídicas em seu favor²²⁰, já que tais práticas são expressamente vedadas pelo regramento eleitoral.

A coleta de dados de navegação a partir do acesso de usuários ao sítio eletrônico do partido, objetivando o desenvolvimento de ações de melhoria da experiência de navegação mediante a utilização de cookies, poderia ser um exemplo da aplicação da base legal do legítimo interesse para justificar o tratamento dos dados pessoais²²¹. Neste caso, o controlador deve avaliar previamente à coleta a proporcionalidade entre seu interesse e as expectativas do titular e a inexistência de violação a direitos e liberdades, de modo a justificar o tratamento.

Para finalidades de segmentação do eleitorado e direcionamento de propaganda personalizada, a incidência dessa base legal é, no entanto, bastante controversa, dada a significativa subjetividade por trás da definição de “legítimo interesse”. Via de regra, não haveria expectativa legítima por parte dos titulares de que dados coletados para outras finalidades seriam aplicados para informar estratégias de marketing político; ao contrário, nesses casos estaria sinalizado um elevado risco de violação de direitos e liberdades do eleitor, dado o potencial de manipulação ou influência que essas práticas podem ocasionar no comportamento do indivíduo²²².

3.3 O papel do Tribunal Superior Eleitoral na construção do diálogo entre a legislação eleitoral e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais para as eleições de 2022.

²¹⁸ANPD. *Op. Cit.* 2022, p. 28-29.

²¹⁹Conforme artigo 34, inciso I da Resolução nº 23.610 do TSE, nos seguintes termos: “Art. 34. É vedada a realização de propaganda: I - via telemarketing em qualquer horário

²²⁰Conforme o já analisado artigo 57-E da Lei de Eleições.

²²¹ANPD. *Op. Cit.* 2022, p. 28

²²²BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. Cit.* 2021. p. 573.

Diante da ausência de uma reforma legislativa efetiva, que incorpore a racionalidade da proteção de dados pessoais na legislação eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral, em uso de sua atribuição normativa, assume um papel central na elaboração de um diálogo normativo entre o direito eleitoral e o regime de proteção de dados pessoais disciplinado pela LGPD.

Embora limitada à expedição de instruções normativas de caráter regulamentar, nos termos do que dispõe o artigo 105²²³ da Lei de Eleições, a competência normativa do TSE é de fundamental relevância à função de adaptar as regras eleitorais concernentes à propaganda às novas técnicas de marketing digital adotadas pelas campanhas atuais, evitando, em certa medida, que o regramento eleitoral se torne demasiadamente atrasado diante dos contínuos avanços tecnológicos²²⁴ e do surgimento de novos direitos advindos destes avanços, que demandam a proteção do ordenamento jurídico pátrio.

Um primeiro esforço na construção de um diálogo efetivo entre o Direito Eleitoral e a LGPD pode ser observado na edição da Resolução nº 23.671 do TSE (“Res. TSE nº 23.671”), de 14 de dezembro de 2021. O instrumento normativo promoveu consideráveis atualizações na Resolução nº 23.610/2019 (“Res. TSE nº 23.610”), que regulamenta o exercício das campanhas e a propaganda eleitoral, incorporando importantes regras para a tutela da proteção de dados pessoais dos eleitores durante o processo eleitoral de 2022.

Cabe salientar que mesmo antes das alterações promovidas pela Res. TSE nº 23671, a Res. TSE nº 23.610, aplicada nas eleições municipais de 2020, já previa a adoção das disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais na regulamentação das propagandas eleitorais, estabelecendo uma primeira fonte de associação genérica entre o regramento eleitoral e o regime de proteção de dados pessoais. A Res. TSE nº 23.671, no entanto, inseriu regras mais específicas à tutela dos dados pessoais, principalmente quando da regulamentação dos artigos 57-E e 57-G da Lei de Eleições, dois únicos dispositivos que conferem, em certa medida, algum grau de proteção à autonomia informativa do eleitor, como visto anteriormente.

²²³Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

²²⁴BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 576.

Destarte, ponto importante a ser destacado é que a dita Resolução adotou nomenclaturas costumeiras ao regime de proteção de dados pessoais, incorporando, pela primeira vez ao regramento eleitoral, termos como “dados pessoais”, “titulares”²²⁵, “tratamento de dados pessoais”, “controlador”²²⁶, “operador”²²⁷ e “encarregado”²²⁸, em conformidade com as definições atribuídas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Embora pareça uma mudança sutil, a adoção da terminologia correta é bastante significativa e cumpre a relevante função de preencher as lacunas da legislação eleitoral e a ampliar as garantias normativas a situações que, anteriormente, ficavam de fora do escopo protetivo da lei.

Um exemplo disso é a regulamentação conferida pela Res. TSE nº 23.610 ao artigo 57-E da Lei de Eleições. Vejamos no quadro comparativo a seguir a redação do dispositivo legal contraposta à sua regulamentação pelo TSE:

Art. 57-E (Lei de Eleições)	Art. 31 (Resolução nº 23.610/2019)
<i>São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações.</i>	<i>É vedada às pessoas relacionadas no art. 24 da Lei nº 9.504/1997 e <u>às pessoas jurídicas de direito privado</u> a utilização, doação ou cessão de <u>dados pessoais</u> de clientes em favor de candidatas, candidatos, partidos políticos, federações ou coligações. (Grifo nosso).</i>

Dois pontos incorporados pela redação do artigo 31 da Resolução são importantes de serem destacados. O primeiro é a substituição do termo “cadastro eletrônico” pela terminologia “dados pessoais”, inserindo no manto de proteção normativa toda e qualquer informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável constante de bancos de dados de qualquer natureza, bem como aquelas obtidas por meio de inferências. Ao

²²⁵Pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento, conforme definido no artigo 5º, inciso V da LGPD.

²²⁶ Pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais, conforme definido no artigo 5º, inciso VI da LGPD.

²²⁷Pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador, conforme definido no artigo 5º, inciso VII da LGPD.

²²⁸Pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), conforme definido no artigo 5º, inciso VIII da LGPD.

promover a alteração na terminologia utilizada, a Resolução põe fim às restrições que o termo anterior impunha ao campo de incidência de aplicação da norma e aproxima o dispositivo legal não apenas das novas dinâmicas de marketing digital adotadas pelas campanhas contemporâneas, mas também da própria LGPD²²⁹.

O segundo ponto é a expansão da vedação de utilização, doação e cessão de dados pessoais de clientes às pessoas jurídicas de direito privado. A regulamentação do dispositivo incorporou, de forma expressa, o entendimento do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, que declarou inconstitucional as contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos. A manobra revela a orientação do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de a proibição de doação de pessoas jurídicas não se limita a recursos financeiros, estendendo-se a todo e qualquer ativo - incluindo aqui dados pessoais de eleitores - que possa ser disponibilizado por essas pessoas, de forma gratuita ou onerosa, a candidatos, partidos e coligações.

Pelo *caput* do artigo 31, é possível verificar que a Resolução endereçou ao menos duas das críticas apresentadas no item 3.1 deste capítulo. A substituição da terminologia adotada e a extensão da vedação às pessoas jurídicas de direito privado promove uma necessária atualização do dispositivo à luz da nova legislação de proteção de dados e da jurisprudência em matéria eleitoral, viabilizando um maior grau de proteção a direitos individuais dentro da própria esfera eleitoral, em especial a tutela dos dados pessoais, da privacidade e da liberdade informativa.

Ao mesmo tempo, os §§3º²³⁰ e 4º²³¹ do artigo 31 reforçam o diálogo da legislação eleitoral com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, ao determinar que, além das vedações previstas no *caput*, o tratamento de dados pessoais por pessoas jurídicas ou por pessoa natural deve observar as disposições da LGPD, bem como ao expressamente prever que as sanções eleitorais, aplicadas em razão de eventuais violações ao dispositivo, não afastam a incidência de outras sanções, remetendo especificamente ao que dispõe o artigo 41²³² da Resolução, que determina a aplicação da LGPD, no que couber.

²²⁹BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 577.

²³⁰Art. 31, §3º. A violação do disposto neste artigo não afasta a aplicação de outras sanções cíveis ou criminais previstas em lei, observado, ainda, o previsto no art. 41 desta Resolução.

²³¹Art. 31, §4º. Observadas as vedações deste artigo, o tratamento de dados pessoais, inclusive a utilização, doação ou cessão desses por pessoa jurídica ou por pessoa natural, observará as disposições da Lei nº 13.709/2018.

²³²Art. 41. Além das disposições expressamente previstas nesta Resolução, aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 13.709/2018 (LGPD).

Em que pese as alterações na regulamentação do artigo 57-E, a Resolução, parece não superar a crítica proposta ao §1º do referido dispositivo, que proíbe a venda de cadastros de endereços eletrônicos. Ao regulamentar o dispositivo e manter a vedação apenas à venda, o §1º do artigo 31²³³, muito embora inove ao estender a proibição às pessoas naturais, pode abrir espaço para a interpretação de que a utilização e a doação, por pessoas jurídicas, continuariam permitidas.

A permissão, no entanto, é apenas aparente. Embora o dispositivo tenha mantido o termo “cadastro de endereços eletrônicos”, é válido lembrar que o *caput* do artigo 31 proíbe a utilização, doação e cessão de todo e qualquer dado pessoal por pessoas jurídicas de direito público e privado. Endereços eletrônicos, como endereços de e-mail, por exemplo, são também dados pessoais e, portanto, observam as vedações dispostas pelo *caput* do dispositivo.

Quanto ao tratamento de dados pessoais por pessoas naturais, o TSE vai além do campo imaginativo do legislador, ao contemplar a possibilidade de sua ocorrência para fins eleitorais. Dentro da limitação de sua competência normativa, a Resolução apenas dispõe que o tratamento de dados realizado por pessoas naturais deve observar os preceitos da LGPD. No entanto, o instrumento normativo não propõe qualquer parâmetro para fiscalização, pela Justiça Eleitoral, da adequação desse tratamento às disposições do regime de proteção de dados.

Como visto anteriormente, a doação de recursos por pessoas naturais, financeiros ou de outras naturezas, a partidos e candidaturas é permitida pela legislação eleitoral e, muito embora caiba à Justiça Eleitoral fiscalizar essas contribuições, quando se trata da doação de dados pessoais por pessoas naturais, o controle é dificultado pelo fato de inexistir regra que imponha a obrigatoriedade aos candidatos, partidos e coligações de prestarem conta sobre eventual utilização de base de dados pela campanha²³⁴.

²³³Art. 31, §1º. É proibida às pessoas jurídicas e às pessoas naturais a venda de cadastro de endereços eletrônicos, nos termos do art. 57- E, § 1º, da Lei nº 9.504/1997.

²³⁴Sobre esse ponto, válido mencionar a existência do Projeto de Lei nº3843/2019, de autoria do Deputado Federal Mário Heringer (PDT), que pretende alterar a Lei de Eleições para incluir a obrigação aos candidatos, partidos e coligações de prestação de contas sobre as bases de dados utilizadas para cadastro de endereços eletrônicos, bem como sobre o conteúdo disseminado para estes canais. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node011zjrhpgdejs94p81gac_cpb03970414.node0?codteor=1773057&filename=Tramitacao-PL+3843/2019> Acesso em 19 maio 2022.

No tocante ao envio de propaganda eleitoral por meio de mensagem eletrônica, o Tribunal Superior Eleitoral também ampliou o escopo de incidência dos dispositivos da Lei de Eleições que tratam do tema.

Convém lembrar que o envio de mensagem eletrônica é admitido pela legislação eleitoral, nos termos do que dispõe o artigo 57-B, inciso III da Lei de Eleições, vedado apenas o disparo em massa de mensagens eletrônicas sem o consentimento do destinatário ou a partir da contratação de expedientes não fornecidos pelo provedor de aplicação. Com efeito, a Res. TSE nº 23.610, ao regulamentar o tema, reproduziu no artigo 28, inciso III²³⁵, os termos do dispositivo legal, impondo, no entanto, a observância de duas regras para que a ferramenta possa ser considerada legal: (i) o cadastro de endereços eletrônicos deve ser obtido de forma gratuita pelos candidatos, partidos e coligações, e; (ii) desde que presente uma das hipóteses legais que autorizam o tratamento de dados pessoais, conforme artigo 7º²³⁶ e artigo 11º²³⁷ da LGPD.

²³⁵Art. 28. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pela candidata ou pelo candidato, pelo partido político, pela federação ou pela coligação desde que presente uma das hipóteses legais que autorizam o tratamento de dados pessoais, nos termos dos arts. 7º e 11 da Lei nº 13.709/2018.

²³⁶Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular; II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais; V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados; VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem); VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro; VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente.

²³⁷Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas; II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para: a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos; c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis; d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem); e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro; f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.

Mais adiante, ao regulamentar o artigo 57-G da Lei de Eleições, a Resolução inseriu três importantes elementos. Vejamos no quadro comparativo a seguir a redação do dispositivo legal em contraposição à regulamentação conferida pelo artigo 33 da Resolução:

Art. 57-G (Lei de Eleições)	Art. 33 (Resolução nº 23.610/2019)
<i>As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu cadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas.</i>	<i>As mensagens eletrônicas e as <u>mensagens instantâneas</u> enviadas por candidata, candidato, partido político, federação ou coligação, por qualquer meio, deverão <u>oferecer identificação completa da pessoa remetente</u>, bem como dispor de mecanismo que permita à pessoa destinatária a solicitação de cadastramento e <u>eliminação dos seus dados pessoais</u>, obrigada a pessoa remetente a providenciá-los no prazo de 48 (quarenta e oito) horas. (Grifo nosso)</i>

De início, cabe destacar que o conceito de “mensagens instantâneas”, como aquelas veiculadas em aplicativos como *WhatsApp* e *Telegram*, foi abraçado sob o manto da proteção normativa. A menção expressa a mensagens dessa natureza afasta por completo qualquer interpretação jurisprudencial mais conservadora que insista em aplicar o dispositivo legal somente às mensagens eletrônicas tradicionais, como o e-mail, operando como uma força que constrange a Justiça Eleitoral a adequar a leitura da norma ao surgimento de novos veículos de comunicação.

Além disso, o artigo 33 determina que partidos, candidatos e coligações ofereçam identificação completa da pessoa remetente. Tal imposição segue a mesma lógica da regra que determina a identificação do conteúdo impulsionado como tal, contendo número do CNPJ ou CPF da pessoa responsável e decorre não só do princípio da responsabilidade, segundo o qual a toda propaganda eleitoral deve ser atribuindo um responsável, mas principalmente do princípio da transparência, previsto nos artigos 6º, inciso VI²³⁸ e 9º,

²³⁸Art. 6º. As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

incisos III²³⁹ e IV²⁴⁰ da LGPD, que garante aos titulares de dados informações sobre a realização do tratamento e a identificação do controlador.

A terceira inserção feita pelo dispositivo regulamentar é a previsão do dever de criação de meios que possibilitem o destinatário solicitar não apenas seu descadastramento, mas também a eliminação de seus dados pessoais que estejam sendo tratados. A Resolução dá um passo além à garantia normativa do artigo 57-G da Lei de Eleições, ao estender a previsão do direito à revogação do consentimento, conseqüência ao pedido de descadastramento, e trazer para o bojo de proteção do regramento eleitoral a previsão do exercício do direito à eliminação dos dados pessoais, nos termos do que dispõe a LGPD.

Convém salientar, por fim, que, no tocante às mensagens eletrônicas e mensagens instantâneas enviadas consensualmente por pessoa natural, de forma privada ou em grupos restritos de participantes, o §2º do artigo 33 expressamente afasta a incidência das regras concernentes à propaganda eleitoral previstas na Resolução.

Novamente, cabe ressaltar a crítica feita no item 3.1 deste capítulo. Embora razoável a previsão regulamentar, enquanto reforço à garantia da liberdade de expressão e à privacidade dos eleitores e ao princípio da interferência mínima da Justiça Eleitoral, a regra desconsidera a possibilidade de pessoas naturais, em posse de lista de e-mails ou contatos de WhatsApp, veicularem mensagens de conteúdo político-eleitoral em favor de candidatos e partidos, à revelia do consentimento do titular, em violação à sua autonomia sobre o tratamento de seus dados pessoais²⁴¹.

A troca de mensagens eletrônicas ou instantâneas de cunho privado, nestas condições, não estaria submetida às regras concernentes à propaganda eleitoral, inclusive aquelas que determinam à pessoa natural a observância dos preceitos da LGPD no tratamento de dados pessoais. Embora, na prática, o dispositivo não crie obstáculos reais à incidência da LGPD, a previsão retira da esfera eleitoral a proteção de dados pessoais

²³⁹Art. 9º O titular tem direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva acerca de, entre outras características previstas em regulamentação para o atendimento do princípio do livre acesso: III - identificação do controlador;

²⁴⁰Art. 9º O titular tem direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva acerca de, entre outras características previstas em regulamentação para o atendimento do princípio do livre acesso: IV - informações de contato do controlador;

²⁴¹BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. *Op. cit.* 2021. p. 571.

de eventuais tratamentos ilícitos decorrentes do envio de mensagens eletrônicas e/ou instantâneas de conteúdo eleitoral, consideradas de cunho privado, já que não existem normas de natureza propriamente eleitoral que garantam um grau mínimo de tutela aos dados pessoais nestes casos.

Por fim, válido salientar que, com relação à propaganda em geral, a Resolução do TSE traz referência direta ao princípio da finalidade²⁴², impondo aos candidatos, partidos e coligações os deveres de (i) disponibilização de um canal de comunicação que permita aos titulares de dados a confirmação da existência de tratamento de dados, a eliminação de seus dados pessoais²⁴³ e o exercício dos demais direitos previstos no artigo 18²⁴⁴ da LGPD, e; (ii) informação, ao titular, sobre a realização de tratamento de dados pessoais tornados manifestamente públicos pelo próprio titular, garantindo a este o direito de opor-se ao tratamento²⁴⁵.

Como restou demonstrado neste capítulo, muito embora seja evidente a defasagem da legislação eleitoral no tocante à tutela do direito fundamental a proteção de dados pessoais dos eleitores, o Tribunal Superior Eleitoral vem cumprindo a importante função de promover um diálogo entre o regramento eleitoral e o regime de proteção de dados pessoais adotado pelo ordenamento jurídico pátrio. Não obstante ainda ser preciso percorrer um longo caminho, a Res. TSE nº 23.610, com alterações promovidas pela Res. TSE nº 23.671 revela uma primeira tentativa, até certo ponto satisfatória, na construção

²⁴²Art. 10, §4º O tratamento de dados pessoais por qualquer controlador ou operador para fins de propaganda eleitoral deverá respeitar a finalidade para a qual o dado foi coletado, observados os demais princípios e normas previstas na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e as disposições desta Resolução.

²⁴³Art. 10, §5º As candidatas, os candidatos, os partidos, as federações ou as coligações deverão disponibilizar à(ao) titular informações sobre o tratamento de seus dados nos termos do art. 9º da Lei nº 13.709/2018, bem como um canal de comunicação que permita à(ao) titular obter a confirmação da existência de tratamento de seus dados e formular pedidos de eliminação de dados ou descadastramento, além de exercer seus demais direitos, nos termos do art. 18 da Lei nº 13.709/2018.

²⁴⁴Art. 18. O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição: I - confirmação da existência de tratamento; II - acesso aos dados; III - correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados; IV - anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto nesta Lei; V - portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto, mediante requisição expressa, de acordo com a regulamentação da autoridade nacional, observados os segredos comercial e industrial; VI - eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular, exceto nas hipóteses previstas no art. 16 desta Lei; VII - informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados; VIII - informação sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e sobre as consequências da negativa; IX - revogação do consentimento, nos termos do §5º do artigo 8º desta Lei.

²⁴⁵Art. 10, §7º O tratamento de dados tornados manifestamente públicos pelo titular realizado por candidatas, candidatos, partidos políticos, federações ou coligações para fins de propaganda eleitoral deverá ser devidamente informado ao titular, garantindo a este o direito de opor-se ao tratamento, resguardados os direitos do titular, os princípios e as demais normas previstas na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

de uma ponte normativa entre as duas áreas do conhecimento jurídico, trazendo para dentro do escopo protetivo das normas eleitorais a preocupação com a garantia e a tutela da privacidade, da autonomia informativa e dos dados pessoais dos eleitores de tratamentos realizados por atores políticos.

CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, as campanhas eleitorais vêm passando por um significativo processo de reprogramação. A perda de protagonismo das mídias de massa tradicionais, associada ao advento de novas tecnologias da informação e comunicação e ao surgimento de novos espaços de deliberação e interação discursiva, impôs à comunicação política novas formas de estruturação, a fim de atender à demanda de uma audiência cada vez mais acostumada a consumir informação de forma rápida, simplificada e superficial.

Como consequência, estamos presenciando a emergência de um fenômeno global denominado “campanhas orientadas por dados”, caracterizado pela aplicação de grandes volumes de dados pessoais na elaboração de estratégias de campanha mais eficientes, que adotam ferramentas comuns à publicidade comercial para direcionar mensagens personalizadas que se alinhem aos interesses e inclinações de nichos específicos do eleitorado, valendo-se, de forma prevalente, das redes sociais e plataformas digitais para veiculação da propaganda eleitoral.

No Brasil, a positivação da ferramenta de impulsionamento de conteúdo on-line pela minirreforma eleitoral de 2017, aliada a ferramentas de disparo em massa de propaganda eleitoral aplicativos de mensagens instantâneas, empregadas nas eleições de 2018, instrumentalizam as campanhas orientadas por dados no cenário eleitoral nacional e reforçam a importância de dados pessoais para o contexto eleitoral, enquanto ativos de inteligência política.

O uso de dados para fins políticos apresenta oportunidades interessantes ao processo eleitoral, já que um melhor desenho do perfil do eleitorado e um direcionamento mais preciso fornecem aos indivíduos informações mais relevantes, com as quais haveria maior probabilidade de engajamento dos eleitores, ampliando, ao menos em teoria, a participação cívica na política. Por outro lado, seu uso insurreto levanta sérias questões relativas à violação dos direitos à privacidade, proteção de dados e autodeterminação informativa do eleitor, fundamentais ao exercício da liberdade de sufrágio, tendo recentes escândalos evidenciado a fragilidade da democracia frente aos avanços tecnológicos.

Tendo isso em mente, o presente trabalho buscou investigar se a atual conjuntura normativa da legislação eleitoral é suficiente para garantir a tutela dos dados pessoais dos eleitores brasileiros frente aos riscos impostos pelas campanhas orientadas por dados.

Proposto um exame da Lei de Eleições sob a ótica da proteção de dados, foram identificados apenas dois dispositivos que resguardam algum grau de tutela ao direito fundamental. Enquanto o artigo 57-E veda a utilização, doação e cessão de cadastros eletrônicos de clientes por determinadas pessoas jurídicas em favor de candidatos, partidos e coligações, o artigo 57-G impõe aos atores políticos o dever de implementarem medidas que permitam o descadastramento do destinatário para envio de mensagens eletrônicas. Ambos os dispositivos apresentam problemas que culminam no enfraquecimento do âmbito da proteção normativa aos direitos individuais dos eleitores.

Fato é que, não obstante a tentativa do legislador de adequar o regramento eleitoral às novas realidades experimentadas pelas campanhas, as alterações promovidas na Lei de Eleições pelas sucessivas reformas eleitorais, mesmo aquelas que abordam o uso e tratamento de informações pessoais, não foram orientadas pela racionalidade de um regime de proteção de dados pessoais. Como consequência, a legislação eleitoral, quando analisada de forma isolada, é insuficiente para fazer frente aos desafios impostos pelas campanhas orientadas por dados, já que as poucas garantias normativas presentes na Lei de Eleições encontram-se em defasagem, sendo insatisfatório o escopo de proteção do regramento eleitoral à autonomia dos eleitores sobre seus dados.

No entanto, com a entrada em vigor da LGPD, o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar com um marco regulatório geral de proteção dos dados pessoais. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais aplica-se a todo tratamento de dados pessoais realizado no âmbito das campanhas políticas. Dentre as disposições legais, merecem destaque os princípios da finalidade, adequação e necessidade e as bases legais de tratamento de dados, sobretudo, o consentimento do titular, cumprimento de obrigação legal e legítimo interesse. Tais aspectos trazem implicações e sérias restrições ao uso de dados pelas estratégias de marketing político, especialmente quanto ao uso de informações consideradas sensíveis pela Lei.

Alinhado à LGPD e diante da ausência de uma reforma legislativa efetiva que incorpore a racionalidade da proteção de dados pessoais na legislação eleitoral, coube ao Tribunal Superior Eleitoral, em uso de sua atribuição normativa, a função de construir uma ponte entre o direito eleitoral e o regime de proteção de dados pessoais. Um primeiro esforço na construção desse diálogo pode ser observado na edição da Res. TSE nº 23.671, promovendo consideráveis atualizações na Res. TSE nº 23.610, que regulamenta o exercício das campanhas e da propaganda eleitoral, aplicável ao pleito de 2022. A

Resolução, embora passível de algumas críticas, cumpre de forma satisfatória seu papel, trazendo para dentro do escopo protetivo das normas eleitorais a preocupação com a garantia e a tutela da privacidade, da autonomia informativa e dos dados pessoais dos eleitores de tratamentos realizados por atores políticos.

A presente pesquisa revela, portanto, que, ao menos em teoria, a atual conjuntura legislativa brasileira mostra autoridade para encarar os possíveis desafios que as novas tecnologias acarretam para a proteção da privacidade e dos dados pessoais no contexto eleitoral. Será necessário, no entanto, o constante acompanhamento do processo eleitoral nos próximos anos, de modo a assegurar que as garantias normativas e o poder de fiscalização da ANPD e do TSE se verifiquem na prática, sobretudo no pleito de 2022, que promete ser o mais digital de todos até o momento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANPD. **Guia Orientativo Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) por agentes de tratamento no contexto eleitoral.** 2022. Disponível em <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/guia_lgpd_final.pdf> Acesso em 22 abr. 2022.

ARAÚJO, Rafael. **Comunicação política e eleições digitais.** In: Campanhas políticas nas redes sociais. 1ª ed. São Paulo: Matrix, 2020.

BALDWIN-PHILIPPI, J. **Data campaigning: between empirics and assumptions.** Internet Policy Review, 8(4), 2019. Disponível em <<https://doi.org/10.14763/2019.4.1437>> Acesso em: 15 mar. 2022.

BALDWIN-PHILIPPI. **The Myths of Data-Driven Campaigns.** Political Communication, 2017. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/10584609.2017.1372999>> Acesso em: 01 mar. 2022.

BAROCAS, S. **The price of precision: Voter microtargeting and its potential harms to the democratic process.** Hawaii: PLEAD '12: Proceedings of the first edition workshop on Politics, elections and data, 2012. p. 34. Disponível em <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/2389661.2389671> Acesso 02 mar. 2022.

BENNET, C. J.; ODURO-MARFO, S. **Privacy, Voter Surveillance, and Democratic Engagement: Challenges for Data Protection Authorities.** International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, 2019. p. 50. Disponível em <https://privacyconference2019.info/wp-content/uploads/2019/11/Privacy-and-International-Democratic-Engagement_finalv2.pdf> Acesso em: 02 mar. 2022.

BENNETT, C. J. **Trends in Voter Surveillance in Western Societies: Privacy Intrusions and Democratic Implications.** Surveillance & Society, vol. 13, 2015. p. 381. Disponível em <<https://doi.org/10.24908/ss.v13i3/4.5373>>. Acesso em: 01 mar. 2022

BENNETT, C. J., LYON, D. **Data-driven elections: implications and challenges for democratic societies.** Internet Policy Review, 8(4), 2019. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2019.4.1433> Acesso em 23 fev. 2022.

BODÓ, B et al. **Political micro-targeting: a manchurian candidate or just a dark horse.** Internet Policy Review, 6(4), 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.14763/2017.4.776>> Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018** (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997** (Lei de Eleições).

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.630, de 2020** (“PL das *Fake News*”).

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.843, de 2019.**

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.696.647/SP.** Rel. Min. Nancy Andrighi.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.551, de 18 de dezembro de 2017.**

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019.**

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021.**

BRITO CRUZ, F. et al. **Direito Eleitoral na era digital.** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. **Dados pessoais em campanhas políticas: a construção de uma ponte entre proteção de dados pessoais e regulação eleitoral.** In: Tratado de Proteção de Dados. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRKAN, Maja. **EU fundamental rights and democracy implications of data-driven political campaigns.** Maastricht Journal of European and Comparative Law, vol. 27(6), 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1023263X20982960>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

CANALTECH. **Privacidade Hackeada põe em dúvida qualquer esperança sobre o futuro.** 2019. Disponível em <<https://canaltech.com.br/cinema/critica-privacidade-hackeada-145375/>> Acesso em: 05 mar. 2022.

CANALTECH. **Telegram anuncia 7 medidas para conter a proliferação de fake News no Brasil.** 2022. Disponível em <<https://canaltech.com.br/apps/telegram-anuncia-7-medidas-para-conter-a-proliferao-de-fake-news-no-brasil-211971/>> Acesso em 22 abr. 2022

CANALTECH. **Telegram registra 7 milhões de downloads durante bloqueio do Whatsapp.** 2016. Disponível em <https://canaltech.com.br/apps/telegram-registra-7-milhoes-de-downloads-durante-bloqueio-do-whatsapp-64687/> Acesso em 19 abr 2022

CHESTER, Jeff.; MONTGOMERY, Kathryn C. **The role of digital marketing in political campaigns.** Internet Policy Review, 6(4), 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.14763/2017.4.773>> Acesso 05 fev. 2022.

D'AGOSTINI, Júlia. **Zero-rating e desinformação: a relação entre a precariedade do acesso à internet no Brasil e a disseminação de conteúdos enganosos.** Disponível em <[https://lapin.org.br/2021/08/02/zero-rating-e-desinformacao-a-relacao-entre-a-precariedade-do-acesso-a-internet-no-brasil-e-a-disseminacao-de-conteudos-enganosos/#:~:text=O%20zero%2Drating%20\(tarifa%20zero,esgotada%20a%20franqui a%20de%20dados](https://lapin.org.br/2021/08/02/zero-rating-e-desinformacao-a-relacao-entre-a-precariedade-do-acesso-a-internet-no-brasil-e-a-disseminacao-de-conteudos-enganosos/#:~:text=O%20zero%2Drating%20(tarifa%20zero,esgotada%20a%20franqui a%20de%20dados)> Acesso em: 25 mai. 2022.

DATASENADO. **Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet.** 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/redes-sociais-noticias-falsas-e-privacidade-de-dados-na-internet>> Acesso 12 mar. 2022

DOBBER, T. et al. **Two crates of beer and 40 pizzas: the adoption of innovative political behavioural targeting techniques**. Internet Policy Review, 6(4), 2017. Disponível em <<https://doi.org/10.14763/2017.4.777>> Acesso em: 20 fev. 2022

DOMMETT, K. **Data-driven political campaigns in practice: understanding and regulating diverse data-driven campaigns**. Internet Policy Review, 8(4), 2019. p. 12. Disponível em <<https://doi.org/10.14763/2019.4.1432>>. Acesso 15 fev. 2022.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

EL PAÍS. **Por que o Telegram é tão popular nas antigas repúblicas soviéticas**. 2021. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-26/por-que-o-telegram-e-tao-popular-nas-antigas-republicas-sovieticas.html>> Acesso em: 22 abr. 2022.

EMPOLI, Guiliano Da. **Os engenheiros do caos**. 1ª ed. São Paulo: Vestígios, 2020.

EVANGELISTA, Rafael; BRUNO, Fernanda. **WhatsApp and political instability in Brazil: targeted messages and political radicalization**. Internet Policy Review, 8(4), 2019. p. 17. Disponível em <https://doi.org/10.14763/2019.4.1434> Acesso em: 05 abr. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Bolsonaro diz que decisão de Moraes de bloquear Telegram é ‘inadmissível’**. 2022. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/03/bolsonaro-diz-que-decisao-de-moraes-de-bloquear-telegram-e-inadmissivel.shtml>> Acesso em: 21 abr. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp**. 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>> Acesso em 24 mar. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pesquisa Anual do Uso de TI**. 2021. Disponível em <https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u68/fgvcia_pes_ti_2022_-_relatorio.pdf> Acesso em 26 maio 2022.

G1. **Telegram assina parceria com TSE para combate à desinformação nas eleições**. 2022. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2022/03/25/telegram-assina-parceria-com-tse-para-combate-a-desinformacao-nas-eleicoes.ghtml>> Acesso em 22 abr. 2022

G1. **Telegram cumpre decisões e Moraes revoga ordem de bloqueio do app em todo o país**. 2022. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/20/telegram-cumpr-decisoes-e-moraes-revoga-ordem-de-bloqueio-do-app-em-todo-o-pais.ghtml>> Acesso em 22 abr. 2022

G1. **WhatsApp limita reenvios de mensagens a 5 destinatários**. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/01/21/whatsapp-limita-reenvios-de-mensagens-a-5-destinatarios.ghtml>> Acesso em 25 mai 2022

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16ª ed. São Pualo: Atlas, 2020

GORTON, W. A. **Manipulating Citizens: How Political Campaigns' Use of Behavioral Social Science Harms Democracy**. New Political Science, 38(1), 2016. Disponível em <<https://doi.org/10.1080/07393148.2015.1125119>> Acesso em 26 fev. 2022.

HANKLEY, Stephanie et al. **Personal Data: Political Persuasion Inside the Influence Industry. How it Works**. Tactical Tech, 2019. Disponível em <<https://cdn.ttc.io/s/tacticaltech.org/Personal-Data-Political-Persuasion-How-it-works.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílio Continuada**. 2019. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf> Acesso em: 26 maio 2022.

INSTITUTO DE REFERÊNCIA EM INTERNET E SOCIEDADE. **#Eleições2020: como a LGPD afeta as campanhas eleitorais?** 2020. Disponível em <<https://irisbh.com.br/eleicoes2020-como-a-lgpd-afeta-as-campanhas-eleitorais/>> Acesso em 25 maio 2022.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Digital Microtargeting**. IDEA. 2018

INTERNETLAB. **'Santinhos', memes e correntes: um estudo sobre spam político no WhatsApp**. 2019. Disponível em <https://internetlab.org.br/pt/noticias/santinhos-memes-e-correntes-um-estudo-sobre-spams-nas-eleicoes/> Acesso em: 16 mar. 2022.

INTERNETLAB. **Influenciadores digitais e eleições: quais as boas práticas**. 2020(a). Disponível em <<https://internetlab.org.br/pt/noticias/influenciadores-digitais-e-eleicoes-quais-as-boas-praticas/>> Acesso em 10 mar 2022

INTERNETLAB. **Proteção de dados nas Eleições: democracia e privacidade**. 2020(b). Disponível em <https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/09/internetlab_protecao-de-dados-nas-eleicoes.pdf> Acesso em: 23 maio 2022

INTERNETLAB. **Proteção de dados pessoais e eleições: relatório de recomendações para o quadro brasileiro atual**. InternetLab. 2021. Disponível em <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2021/07/relatorio_recomendacoes_ok_23072021-1.pdf> Acesso 23 maio 2022.

INTERNETLAB. **Você na mira: um balanço da propaganda eleitoral paga na internet em 2018**. 2018. Disponível em <<https://www.internetlab.org.br/pt/informacao-e-politica/um-balanco-da-propaganda-eleitoral-paga-na-internet-em-2018/>> Acesso em: 08 mar 2022

KAISER, Brittany. **Manipulados – como a Cambridge Analytica e o Facebook invadiram a privacidade de milhões e botaram a democracia em xeque**. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020

KLAUKKA, G.; VAN DER STAAL, S.; VALLADARES, J. **The changing nature of political parties and representation**. International Institute for Democracy and Electoral

Assistance, 2017. p. 98. Disponível em <<https://www.idea.int/gsod-2017/files/IDEA-GSOD-2017-CHAPTER-4-EN.pdf>> Acesso em: 21 fev. 2022

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014.

MOBILETIME. **26% dos brasileiros afirmam ter recebido spam político por WhatsApp**. Disponível em <<https://www.mobiletime.com.br/noticias/10/12/2018/26-dos-brasileiros-afirmam-ter-recebido-spam-politico-por-whatsapp/>> Acesso em: 01 abr. 2022.

MOBILETIME. **Uso de Apps no Brasil – dezembro de 2021**. 2021 Disponível em <<https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/uso-de-apps-no-brasil-dezembro-de-2021/>> Acesso 25 maio 2022.

NERITPOLÍTICA. **Construindo um banco de dados de eleitores**. Disponível em <https://s3.amazonaws.com/nerit-cms/neritpolitica/file/fil_0135-construir-banco-dados-eleitores.pdf> Acesso em 25 maio 2022.

O GLOBO. **Facebook e Instragram recebem R\$ 9,9 milhões em anúncios políticos em três meses; veja quanto os presidenciáveis e partidos já gastaram**. 2022. Disponível <https://blogs.oglobo.globo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/facebook-e-instagram-receberam-r-99-milhoes-em-anuncios-politicos-em-tres-meses-veja-quanto-presidenciaveis-e-partidos-ja-gastaram.html?utm_source=globo.com&utm_medium=oglobo> Acesso em 08 mar. 2022.

PARISER, Eli. **The filter bubble. What the internet is hiding from you**. New York: The Penguin Press, 2011.

RAIS, Diogo et al. **Direito eleitoral digital**. 2ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020

REVISTA OESTE. **Telegram: Bolsonaro tem o maior canal do Brasil**. 2022. Disponível em <<https://revistaoeste.com/politica/telegram-bolsonaro-tem-o-maior-canal-do-brasil-1/>> Acesso em: 22 abr. 2022.

REVISTA PIAUÍ. **Imagens falsas mais compartilhadas no WhatsApp não citam presidenciáveis, mas buscam ratificar ideologias**. <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/10/18/imagens-falsas-whatsapp-presidenciaveis-lupa-ufmg-uspq>> Acesso em 19 mar. 2022.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007

SUSTEIN, Cass. **Republic.com 2.0**. 2ª ed. New Jersey: Princenton University Press, 2009.

TACTICAL TECH. **Brazilian Elections and the Public-Private Data Trade**. 2018. Disponível em <<https://ourdataourselves.tacticaltech.org/posts/overview-brazil/>> Acesso em 20 abr. 2022.

TAN, Pang-Ning; STEINBACH, Michael; KUMAR, Vipin. **Introdução ao Datamining: Mineração de Dados**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2009.

TECHENTER. **O que são URI, URL e URN**. 2019. Disponível em <<https://techenter.com.br/o-que-sao-uri-url-e-urn/>> Acesso em 17 mar. 2022

TECHTUDO. **O que é criptografia de ponta a ponta? Entenda o recurso de privacidade**. 2019. Disponível em <<https://www.techtudo.com.br/noticias/2019/06/o-que-e-criptografia-de-ponta-a-ponta-entenda-o-recurso-de-privacidade.ghml>> Acesso em: 20 maio 2022.

TECNOBLOG. **A controvérsia dos 50 milhões de perfis do Facebook manipulados pela Cambridge Analytica**. 2019. Disponível em <<https://tecnoblog.net/especiais/facebook-cambridge-analytica-dados/>> Acesso em 29 fev. 2022.

THE GUARDIAN. **Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach**. Disponível em <<https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>> Acesso em: 26 maio 2022.

THE NEW YORK TIMES. **Facebook and Cambridge Analytica What you need to know as fallout widens**. Disponível: <<https://www.nytimes.com/2018/03/19/technology/facebook-cambridge-analytica-explained.html>> Acesso em: 26 maio 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE e plataformas digitais assinam acordo nesta terça-feira (15)**. 2022. Disponível em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/tse-e-plataformas-digitais-assinam-acordo-nesta-terca-feira-15>> Acesso em 21 abr 2022.

UOL. **Além dos EUA: como a Cambridge Analytica atuava em eleições pelo mundo**. 2018. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/03/24/como-a-cambridge-analytica-atuava-para-alem-dos-eua.htm>> Acesso em 29 fev. 2022.

VEJA. **Cresce no TSE disposição de suspender funcionamento do Telegram**. 2022. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/cresce-no-tse-disposicao-de-suspender-funcionamento-do-telegram/>> Acesso em: 20 abr. 2022.

VIOLA, Mario; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. **Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais dos artigos 7º e 11**. In: Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

WHATSAPP. **Termos de Uso**. Disponível em <https://www.whatsapp.com/legal/terms-of-service/?lang=pt_br> Acesso em 19 mar. 2022.

WOOLEY, Samuel C; HOWARD, Philip N. **Introduction: Computational Propaganda Worldwide**. In: Computational Propaganda: Political Parties, Politicians and Political Manipulation on social mídia. New York: Oxford University Press, 2019.

ZUIDERVEEN BORGESIOUS et al. **Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy**. Utrecht Law Review, 14(1), 2018. p. 82. Disponível em <<http://doi.org/10.18352/ulr.420>> Acesso em 25 fev. 2022.