

ENTRE O DISCURSO E A PRÁTICA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PROVEDORES DE APLICAÇÃO DE INTERNET E OS MECANISMOS DE ENFORCEMENT NA RESOLUÇÃO TSE N.º 23.610/2019, ATUALIZADA PELA RESOLUÇÃO N.º 23.732/2024

Between Discourse and Practice: Accountability as an Enforcement Mechanism in TSE Resolution No. 23.732/2019, as Updated by Resolution No. 23.732/2024

LÚCIA MARIA TEIXEIRA FERREIRA

Lucia Maria Teixeira Ferreira. Doutora em Direito Constitucional pelo IDP, com estágio de pesquisa na Universidade de Granada, e Mestre em Direito Civil pela UERJ. Procuradora de Justiça aposentada e advogada, atua em proteção de dados, privacidade e negócios digitais, com certificação CIPP/E (IAPP). Participa de comissões da OAB dedicadas ao tema e de grupos de pesquisa sobre ética em IA, privacidade e constitucionalismo. É membro do IBGC e da Abradep. No MPRJ, exerceu funções de coordenação e recebeu o Colar do Mérito. Foi docente em cursos de pós-graduação e premiada pela UNIRIO por sua atuação na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Autora de artigos e pareceres, integra o Grupo de Pesquisa Brasil-Portugal sobre o cuidado como valor jurídico desde 2006.

RESUMO

O presente estudo é baseado em uma pesquisa (ainda em andamento) realizada no âmbito do Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA), iniciativa vinculada ao Centro de Direito, Internet e Sociedade (CEDIS) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). O artigo busca contribuir para a adequada interpretação do art. 9º-D da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.732/2024, oferecendo subsídios para o aperfeiçoamento da regulação inaugurada pela Resolução TSE nº 23.610/2019, à luz das experiências europeia e britânica. Inspirada em marcos regulatórios internacionais, como o Digital Services Act (DSA) e o Online Safety Act (OSA), a norma instituiu um microsistema (art. 9º-D) que impõe aos provedores de aplicação de internet o dever de prevenir e conter a disseminação de conteúdos desinformativos capazes de comprometer a integridade do pleito. A análise comparada com as práticas adotadas na União Europeia e no Reino Unido evidencia a necessidade de aprimoramentos normativos e operacionais, substituindo modelos meramente sancionatórios por mecanismos contínuos de compliance e accountability, baseados em avaliações de risco, auditorias independentes e relatórios públicos de transparência. Nesse contexto, o dever de prestação de contas deve atuar como instrumento central de enforcement, assegurando a efetividade das medidas implementadas pelas plataformas digitais.

Palavras-chave: Propaganda Eleitoral. Regulação. Plataformas Digitais. Prestação de Contas. Res. TSE nº 23.610/2019.

ABSTRACT

This study is based on ongoing research conducted within the Laboratory for Artificial Intelligence Governance and Regulation (LIA), an initiative linked to the Center for Law, Internet and Society (CEDIS) at the Brazilian Institute for Education, Development and Research (IDP). The article aims to contribute to the proper interpretation of Article 9-D of the Superior Electoral Court (TSE) Resolution nº 23,732/2024, providing support for the enhancement of the regulation established by TSE Resolution No. 23,610/2019, considering European and British experiences. Inspired by international regulatory frameworks, such as the Digital Services Act (DSA) and the Online Safety Act (OSA), the provision established a micro-system (Art. 9-D) that imposes on providers of intermediary services the duty to prevent and curb the dissemination of misinformative content capable of compromising the integrity of the electoral process. Comparative analysis with practices adopted in the European Union and the United Kingdom highlights the need for normative and operational improvements, replacing purely sanction-based models with continuous compliance and accountability mechanisms, grounded in risk assessments, independent audits, and public transparency reports. In this context, the duty of accountability should serve as a central enforcement instrument, ensuring the effectiveness of the measures implemented by digital platforms.

Keywords: Electoral Campaign Advertising. Regulation. Digital Platforms. Accountability. TSE Resolution No. 23,610/2019.

INTRODUÇÃO

O presente estudo reúne reflexões relevantes decorrentes de pesquisa ainda em andamento, desenvolvida no âmbito do Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial (LIA), iniciativa vinculada ao Centro de Direito, Internet e Sociedade (CEDIS) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). A investigação concentra-se na integridade da informação nas eleições e no papel desempenhado pelas plataformas digitais, examinando os caminhos possíveis para o fortalecimento do modelo de correção inaugurado pelo exercício do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral.

Diante dos desafios decorrentes do emprego de sistemas de inteligência artificial no processo eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n.º 23.732/2024, que promoveu significativas modificações na Resolução n.º 23.610/2019. Entre as inovações implementadas, destaca-se a imposição de deveres específicos aos provedores de aplicação de internet responsáveis pelo impulsionamento e pela circulação de conteúdo político-eleitoral.

Ao reconhecer o papel central das plataformas digitais na preservação da integridade do processo democrático, a nova regulamentação delinea responsabilidades claras para tais agentes, sublinhando a importância de uma atuação diligente e preventiva na detecção e remoção de conteúdos ilícitos. Nessa linha, merece especial atenção o art. 9º-D da Resolução n.º 23.732/2024, que institui um importante arcabouço normativo voltado à mitigação da circulação de conteúdos desinformativos capazes de comprometer a higidez do processo eleitoral. O dispositivo impõe aos provedores de aplicação um conjunto articulado de deveres de prevenção e contenção da difusão de informações notoriamente inverídicas ou gravemente descontextualizadas no âmbito político-eleitoral — abrangendo desde a formulação de políticas de uso até a adoção de mecanismos eficazes de denúncia, moderação e transparência, bem como a avaliação dos impactos decorrentes dessas medidas.

No cenário internacional, a referida normativa brasileira não se desenvolveu de forma isolada, mas inspirou-se em marcos regulatórios estrangeiros recentes, notadamente o *Digital Services Act* (DSA), da União Europeia, e o *Online Safety Act* (OSA), do Reino Unido. Esses diplomas, ao redefinirem os deveres de cuidado, transparência e mitigação de riscos sistêmicos no ambiente digital, estabeleceram parâmetros sofisticados de governança e responsabilidade informacional. A experiência europeia e britânica evidencia uma inflexão regulatória relevante, marcada pela substituição de modelos meramente sancionatórios por mecanismos contínuos de *compliance* e *accountability*, fundados em avaliações de risco, auditorias independentes e relatórios públicos de transparência.

Sob tal perspectiva, o art. 9º-D da supracitada resolução pode ser compreendido como um verdadeiro microsistema de regulação das plataformas digitais no âmbito eleitoral, ao estruturar um conjunto coordenado de responsabilidades e instrumentos de controle aplicáveis aos provedores. Mais do que ordenar a simples remoção de conteúdos inverídicos, o dispositivo consagra uma lógica de atuação essencialmente preventiva, pautada na transparência procedimental, na correção tempestiva de informações enganosas e em mecanismos de remoção de conteúdos ilícitos, com o propósito de assegurar um ambiente informacional íntegro e plural.

Não obstante o avanço representado por essas normas, sua efetiva concretização apresenta desafios expressivos. Cumpre indagar de que modo o Tribunal Superior Eleitoral poderá fiscalizar a observância, pelas plataformas, dos deveres que lhes são impostos. Embora o dispositivo elenque um conjunto relevante de obrigações, sua eficácia dependerá da criação de mecanismos de acompanhamento e controle suficientemente robustos — como auditorias independentes, sistemas permanentes de monitoramento e sanções proporcionais e efetivas — capazes de conferir densidade prática ao modelo regulatório proposto.

Na conjuntura atual, há fortes indícios de que a Justiça Eleitoral ainda carece de instrumentos sancionatórios e processuais dotados de densidade suficiente para garantir o cumprimento integral dessas obrigações¹. A aplicação efetiva das normas exigirá do TSE o fortalecimento de sua capacidade institucional de fiscalização, apoiada em recursos técnicos e ferramentas aptas a observar, de modo sistemático e em larga escala, o comportamento das plataformas digitais.

¹ JUNQUILHO, Tainá Aguiar; SILVEIRA, Marilda de Paula; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; MENDES, Laura Schertel; OLIVEIRA, André Gualtieri de. (org.). **Construindo consensos: deep fakes nas eleições de 2024 relatório das decisões dos TREs sobre deep fakes**. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial, 2024, E-book, p. 50.

Nesse contexto, a cooperação ativa dos provedores de aplicação revela-se condição indispensável para que o microssistema regulatório atinja sua finalidade precípua: a preservação da integridade do processo eleitoral e do sistema democrático. À luz desse panorama, a relação entre o DSA, o OSA e a Resolução TSE n.º 23.610/2019 pode ser compreendida sob um eixo comum: o fortalecimento da governança democrática das plataformas digitais, especialmente no que tange à transparência algorítmica, à mitigação de riscos sistêmicos e à proteção da integridade informacional em contextos eleitorais.

Dessa forma, o presente estudo propõe-se a contribuir para a adequada interpretação do art. 9º-D, oferecendo, à luz das experiências europeia e britânica, subsídios para o aperfeiçoamento da regulação inaugurada pela Resolução TSE n.º 23.610/2019. Adota-se, como fio condutor, a defesa da prestação de contas (*accountability*) enquanto principal instrumento de *enforcement* do microssistema regulatório, a fim de assegurar sua efetiva implementação pelos provedores e, em última análise, a proteção da integridade do processo democrático.

1. O ARCABOUÇO NORMATIVO DA RES. TSE N.º 23.610/2024 (ART. 9º-D)

1.1. O MICROSSISTEMA DE REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS

Como destacado anteriormente, o art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 configura um microssistema de regulação das plataformas digitais no contexto eleitoral, ao instituir um conjunto articulado de responsabilidades e instrumentos de controle dirigidos aos provedores de aplicação de internet. Esse dispositivo transcende a lógica meramente sancionatória, impondo uma atuação preventiva, diligente e auditável, voltada à proteção da integridade do processo democrático diante da crescente disseminação de desinformação.

No *caput* do art. 9º, estabelece-se o dever central das plataformas: adotar e divulgar medidas capazes de impedir ou mitigar a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que possam comprometer a higidez do pleito eleitoral. A norma impõe às plataformas a responsabilidade não apenas de reagir à desinformação, mas de antecipar riscos sistêmicos e implementar mecanismos de mitigação.

Os incisos I e II do art. 9º definem a obrigatoriedade de elaboração de termos de uso e políticas internas de conteúdo compatíveis com as finalidades normativas, bem como a implementação de canais de denúncia eficazes e acessíveis a usuários e instituições públicas e privadas. Tais instrumentos fortalecem a governança corporativa das plataformas, garantindo fluxos claros de recebimento, análise e resposta às denúncias, com registro auditável das medidas corretivas adotadas. A eficácia desses canais é condição essencial para engajar tanto o eleitorado e os atores políticos quanto a comunidade científica, constituindo-se em elemento de fiscalização participativa e controle social.

O inciso III impõe o planejamento e execução de ações corretivas e preventivas, incluindo a melhoria dos sistemas de recomendação de conteúdo, assumindo postura proativa no combate à disseminação de informações manipuladas. Já o inciso IV reforça a exigência de transparência e prestação de contas, determinando a divulgação pública dos resultados dessas medidas. A publicação de relatórios detalhados, com métricas verificáveis sobre alcance, volume de conteúdo removido e contas sancionadas, constitui vetor central de *accountability*, permitindo auditoria independente e controle social robusto.

O inciso V determina que, em anos eleitorais, sejam elaborados relatórios de avaliação de impacto sobre a integridade do processo eleitoral, abrangendo riscos relacionados à violência política de gênero. Esses relatórios devem seguir metodologias reconhecidas, contemplando os riscos sistêmicos relevantes ao contexto brasileiro e assegurando a proporcionalidade e adequação das medidas de mitigação. Por fim, o inciso VI impõe o aperfeiçoamento contínuo das capacidades tecnológicas e operacionais, priorizando ferramentas e funcionalidades capazes de enfrentar ameaças emergentes, incluindo inteligência artificial para identificação de *deepfakes* e comportamentos coordenados inautênticos, bem como capacitação específica de equipes.

Nos parágrafos 1º e 2º, a resolução veda expressamente a comercialização ou disponibilização de serviços de impulsionamento de conteúdos desinformativos e exige a adoção de medidas imediatas e eficazes para cessar o impulsionamento, a monetização e o acesso a conteúdos ilícitos, bem como a apuração interna de fatos e perfis envolvidos, independentemente de ordem judicial. O § 3º assegura a

possibilidade de veiculação de conteúdos corretivos de alcance equivalente à desinformação anterior, enquanto o § 4º reforça que tais providências decorrem do dever de cuidado e da função social das plataformas. O § 5º integra a atuação das plataformas com a fiscalização judicial, prevendo fornecimento de dados complementares quando necessário.

À luz dessas disposições, o art. 9º-D consolida um microssistema regulatório que combina responsabilidade corporativa, atuação preventiva, mecanismos de monitoramento e prestação de contas, articulando medidas corretivas e de transparência. A robustez estrutural do dispositivo, ao delinear um microssistema regulatório articulado, exige, contudo, o desenvolvimento de mecanismos efetivos de *enforcement*, capazes de conferir concretude às obrigações impostas pela Resolução TSE n.º 23.610/2019. Nesse contexto, a prestação de contas emerge como instrumento central de legitimação e efetividade, funcionando como eixo estruturante de um modelo de governança responsiva e transparente.

1.2. PRINCÍPIOS ORIENTADORES: FUNÇÃO SOCIAL E DEVER DE CUIDADO

O art. 9º-D, § 4º, da Resolução TSE n.º 23.610/2019 consagra, de forma expressa, a função social e o dever de cuidado como princípios estruturantes dos termos de uso das plataformas digitais, conferindo-lhes densidade normativa ao vinculá-los a um dever de prevenção voltado a impedir ou mitigar a utilização de seus serviços na prática de ilícitos eleitorais.

No que se refere à função social, o dispositivo retoma o princípio consagrado nos arts. 116, parágrafo único, e 154 da Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), aplicando-o, com as devidas adaptações, aos provedores de aplicação de internet. Essa transposição revela o reconhecimento de que a atuação dessas plataformas transcende o plano meramente econômico, alcançando interesses de inequívoca relevância pública, tais como a integridade do processo eleitoral e a tutela da autodeterminação informacional dos cidadãos que dependem de um ambiente comunicacional livre, plural e transparente².

Assim compreendida, a função social prevista no art. 9º-D, § 4º, não se limita a conter condutas potencialmente lesivas, mas orienta a própria conformação da atividade empresarial das plataformas digitais³. À luz dos valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, do valor social da livre iniciativa, da igualdade substancial e da solidariedade social, impõe-se às empresas do setor o dever de conciliar seus interesses econômicos com a proteção de bens jurídicos de relevância coletiva⁴, sobretudo aqueles ligados à preservação da ordem democrática. Em tal perspectiva, a função social não representa mera restrição negativa à liberdade empresarial, mas impõe uma atuação positiva em prol do interesse público, exigindo das plataformas uma conduta ativa e responsável na defesa do regime democrático e da higidez do debate eleitoral.

Como decorrência lógica dessa diretriz, o dever de cuidado emerge como desdobramento da função social, configurando um dever jurídico de prevenção. As plataformas passam a ser obrigadas a adotar medidas diligentes e proporcionais destinadas a impedir ou a atenuar a utilização indevida de seus serviços em práticas contrárias à legislação eleitoral. Trata-se, pois, de um dever que vincula o provedor de aplicação aos valores constitucionais da democracia, da liberdade de expressão responsável e da boa-fé nas relações digitais, exigindo a observância de um padrão de conduta diligente em consonância com as expectativas jurídicas e sociais que recaem sobre agentes de tamanha relevância sistêmica⁵.

Mesmo antes da edição da Resolução TSE n.º 23.610/2019, o ordenamento brasileiro já reconhecia — ainda que de modo implícito — a presença de um dever geral de cuidado nas relações contratuais,

² FERREIRA, Lucia Maria Teixeira. **A dimensão objetiva do direito fundamental à proteção de dados pessoais: perfilamento e microdirecionamento de propaganda político-eleitoral digital por provedores de aplicação de internet**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025. Sobre o conteúdo e alcance do princípio da função social da empresa, cf. FRAZÃO, Ana. **Função social da empresa: repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores de S/As**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 102.

³ FRAZÃO, Ana. *Função social da empresa...*, cit., p. 102-103.

⁴ TEPEDINO, Gustavo. *Notas sobre a função social dos contratos*. In: **Temas de direito civil**, t. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 149.

⁵ FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

derivado do princípio da boa-fé objetiva (CC, art. 422)⁶. Esse princípio impõe às partes um comportamento leal e cooperativo, gerando deveres anexos, entre os quais se inclui o dever de proteção⁷.

A consolidação da jurisprudência que reconhece a relação de consumo entre plataformas digitais e usuários reforçou a dimensão normativa desse dever⁸. O Código de Defesa do Consumidor, ao prever a necessidade de proteção do consumidor frente ao desenvolvimento econômico e tecnológico (art. 4º, III) e ao enunciar como direito básico a efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos (art. 6º, VI), confere respaldo explícito à noção de cuidado e prevenção nas relações digitais.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n.º 1.075.412/PE (Tema 995 da Repercussão Geral), conferiu contornos mais nítidos ao dever de cuidado, ao reconhecer a responsabilidade civil de empresa jornalística pela divulgação de entrevista em que se imputava falsamente crime a terceiro. A Corte assentou que a responsabilização somente se configuraria caso houvesse indícios concretos de falsidade à época da publicação e inobservância do dever de verificação diligente. A decisão consolidou a compreensão de que a boa-fé e a diligência preventiva são elementos estruturantes da atuação comunicacional responsável⁹.

Sob nítida influência do novo marco normativo introduzido pela Resolução TSE n.º 23.732/2024, o STF reafirmou essa orientação ao julgar os Temas 987 (RE n.º 1.037.396/SP) e 533 (RE n.º 1.057.258/MG), ambos submetidos à repercussão geral. Ainda que ressalvada a inaplicabilidade direta dos precedentes ao domínio eleitoral, a Corte reconheceu a existência de um dever de cuidado reforçado das plataformas digitais em casos de circulação massiva de conteúdos ilícitos graves, como aqueles ligados à prática de atos antidemocráticos, terrorismo ou incitação à discriminação¹⁰.

A doutrina estrangeira também tem enfatizado a natureza proativa desse dever. Lorna Woods e William Perrin sustentam que redes sociais e serviços de mensageria devem exercer responsabilidade antecipatória, mitigando riscos relevantes que possam afetar usuários e a sociedade em seu conjunto¹¹. Tal concepção se ancora no princípio da precaução, que busca equilibrar o avanço tecnológico com a prevenção de danos potenciais, impondo às plataformas o ônus de agir sempre que existirem indícios razoáveis de risco, ainda que a materialização do dano não esteja plenamente demonstrada.

Como bem observa Ana Frazão, o conteúdo do dever de cuidado “não pode ser definido em abstrato”, devendo ser densificado a partir de critérios como a previsibilidade do risco, a gravidade do dano, a profissionalidade e o porte do agente econômico. Quando o que está em causa é a integridade do processo eleitoral e a preservação do regime democrático, esse dever adquire contornos mais rigorosos e exigentes, manifestando-se de modo essencialmente preventivo. Impõe-se, assim, às plataformas digitais uma atuação diligente e contínua, orientada à prevenção e contenção de danos, mesmo quando estes derivem de conteúdos gerados por terceiros, em conformidade com o compromisso constitucional de tutela da democracia e da confiança pública no ambiente digital¹².

⁶FRAZÃO, Ana. **Parecer: dever geral de cuidado das plataformas diante de crianças e adolescentes**. São Paulo: Instituto Alana, 2021, p. 26. Disponível em: <<https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Parecer-Ana-Frazao.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2025.

⁷MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: critérios para sua aplicação**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 598.

⁸Confira-se, a título exemplificativo: “[...] 1. A exploração comercial da internet sujeita as relações de consumo daí advindas à Lei n.º 8.078/90. 2. O fato de o serviço prestado pelo provedor de serviço de internet ser gratuito não desvirtua a relação de consumo, pois o termo ‘mediante remuneração’ contido no art. 3º, § 2º, do CDC deve ser interpretado de forma ampla, de modo a incluir o ganho indireto do fornecedor” (STJ, 3ª T., REsp 1.193.764/SP, Rel.ª Min.ª Nancy Andrighi, julg. 14 dez. 2010).

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1075412/PE (Tema 995 da Repercussão Geral). Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Edson Fachin, 29 de novembro de 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775013462>>. Acesso em: 19 set. 2025.

¹⁰INFORMAÇÃO à sociedade: RE 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533): responsabilidade de plataformas digitais por conteúdo de terceiros. Supremo Tribunal Federal, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a7710a768SociedadeArt19MCI_vRev.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

¹¹WOODS, Lorna; PERRIN, William. **Online harm reduction: a statutory duty of care and regulator**. Carnegie UK Trust, abr. 2019, p. 5. Disponível em: <<https://carnegieuk.org/publication/online-harm-reduction-a-statutory-duty-of-care-and-regulator/>>. Acesso em: 19 set. 2025.

¹²FRAZÃO, Ana. **Parecer: dever geral de cuidado das plataformas diante de crianças e adolescentes**, cit., p. 32.

2. A PRESTAÇÃO DE CONTAS COMO MECANISMO DE ENFORCEMENT E FISCALIZAÇÃO

2.1. TRANSPARÊNCIA E EFICÁCIA

O dever de prestação de contas, previsto no art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019, constitui expressão normativa da tensão estrutural que permeia a atuação das plataformas digitais no processo eleitoral, marcada pelo constante embate entre transparência e opacidade. De um lado, as plataformas buscam projetar uma aparência de abertura institucional, mediante a celebração de acordos de cooperação com o Tribunal Superior Eleitoral, a criação de centros de transparência de anúncios e a publicação de relatórios periódicos sobre suas políticas de moderação. De outro, tais iniciativas convivem com zonas persistentes de assimetria informacional, que dificultam a verificação independente da efetividade das medidas anunciadas, frustrando a concretização de uma transparência substantiva.

O que toca ao objeto da obrigação de prestar contas, cumpre destacar que a finalidade do dispositivo não se limita à comprovação formal de cumprimento das exigências normativas. O dever em questão possui natureza material e teleológica, voltada a garantir a eficácia concreta das ações implementadas pelas plataformas digitais. Não se trata, pois, de uma obrigação meramente procedimental, restrita à elaboração de relatórios ou protocolos, mas de uma obrigação de resultado, orientada à contenção efetiva da circulação de conteúdos ilícitos e desinformativos.

Em outras palavras, não basta alegar o cumprimento da resolução — é indispensável demonstrar que as medidas adotadas produziram efeitos verificáveis e mensuráveis sobre o ambiente informacional. Essa interpretação deve iluminar não apenas o art. 9º-D e seus incisos, mas também o conjunto sistemático de deveres estabelecido pela Resolução TSE n.º 23.610/2019, que se estrutura em torno de uma concepção funcional e finalística da transparência.

A norma, portanto, não se satisfaz com a formalidade de políticas declaradas ou com o simples atendimento burocrático de exigências regulatórias. Seu núcleo normativo reside na demonstração empírica da efetividade das ações implementadas, de modo que a prestação de contas se traduza em um verdadeiro instrumento de aferição de impacto. Exige-se, em suma, que a transparência se converta em *accountability* substancial, capaz de evidenciar o papel concreto das plataformas na preservação da integridade informacional e na proteção do processo democrático frente às dinâmicas de desinformação.

2.2. SOBRE QUEM RECAI O DEVER DE PRESTAR CONTAS

A obrigação de prestação de contas prevista no art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 alcança todos os provedores de aplicação que permitam a veiculação de conteúdo político-eleitoral, ainda que não ofereçam serviços de impulsionamento pago.

Embora o dispositivo concentre sua incidência sobre as plataformas que abrigam ou difundem conteúdos de natureza político-eleitoral, o art. 9º-G amplia o horizonte normativo, projetando o compromisso da Justiça Eleitoral com os princípios da publicidade e da responsabilização institucional. O *caput* do referido artigo traduz tal compromisso ao impor ao TSE o dever de transparência ativa, determinando que as decisões judiciais de remoção de conteúdos — notadamente aquelas voltadas a coibir a circulação de fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atentem contra a integridade do processo eleitoral — sejam reunidas em repositório público de acesso livre, apto a conferir visibilidade e controle social às medidas adotadas. De seu turno, o § 2º do mesmo artigo atribui aos provedores de aplicação um conjunto de deveres procedimentais relacionados à execução das ordens judiciais de retirada, de modo a assegurar que o cumprimento da decisão não se reduza a uma atuação meramente mecânica, mas se converta em verdadeiro instrumento de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral e a coletividade.

Nesse contexto, o diálogo normativo entre os arts. 9º-D e 9º-G revela uma concepção substancial de *accountability*, que transcende o plano formal da obediência às determinações judiciais e alcança o campo da efetividade e da legitimidade democrática. O que se exige das plataformas — e, em paralelo, da própria Justiça Eleitoral — é uma postura de transparência responsável, mediante a qual a regulação do espaço digital eleitoral se realize com publicidade, coerência e verificabilidade, reforçando a confiança social nas instituições e no processo eleitoral como um todo.

2.3. A QUEM SE DEVE PRESTAR CONTAS

Embora o art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 estabeleça o dever de transparência e prestação de contas aos provedores de aplicação que permitam a veiculação de conteúdo político-eleitoral, o dispositivo não delimita, com precisão, quem são os destinatários institucionais ou sociais dessas informações. A norma, ao conferir densidade normativa à transparência, deixa em aberto a definição de seus sujeitos passivos, lacuna que desafia a construção de uma hermenêutica sistemática à luz dos valores constitucionais e dos padrões contemporâneos de *accountability* democrática.

Em contraste, a experiência regulatória estrangeira revela a existência de modelos complexos e multiníveis de prestação de contas, que combinam a dimensão institucional — voltada a órgãos reguladores, autoridades governamentais e órgãos de controle — com a dimensão social, destinada ao público em geral, a pesquisadores, jornalistas, organizações da sociedade civil e verificadores de fatos. Esses sistemas partem da premissa de que a transparência não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de legitimação democrática e de controle social difuso sobre o poder informacional das plataformas.

Partindo de uma leitura sistemática e finalística do art. 9º-D, em harmonia com os padrões contemporâneos de responsabilidade e publicidade tanto na esfera pública quanto na privada, e considerando a lógica do microssistema de normas do Direito Eleitoral, é possível afirmar que os principais destinatários do dever de prestação de contas são: (i) a Justiça Eleitoral, em virtude de sua função regulatória e fiscalizatória sobre a propaganda eleitoral; (ii) os partidos políticos, federações, coligações e candidatos, enquanto titulares do direito subjetivo à propaganda e partícipes do processo democrático; e (iii) a sociedade em sentido amplo, que abrange eleitores, usuários das plataformas, pesquisadores, jornalistas e entidades da sociedade civil comprometidas com a integridade do debate público.

Um exemplo paradigmático de prestação de contas voltada aos usuários encontra-se no art. 36, §2º, da Resolução TSE n.º 23.610/2019, que impõe ao provedor o dever de informar, de forma clara e ostensiva, o motivo da suspensão temporária de conteúdos que violem a legislação eleitoral. Tal exigência visa reforçar a transparência procedimental, prevenir remoções arbitrárias e assegurar a legitimidade da atuação conjunta entre o Estado e as plataformas na regulação do espaço digital. Durante o período de suspensão, deve ser exibida mensagem explícita de que o conteúdo se encontra temporariamente indisponível por violação às normas eleitorais, em conformidade com o art. 57-I, §2º, da Lei n.º 9.504/1997.

Importa sublinhar, ainda, que o dever de prestação de contas não é uniforme, devendo ser graduado conforme a natureza e a eventuais funções institucionais do destinatário. Impõe-se, portanto, uma abordagem diferenciada e proporcional, capaz de assegurar à Justiça Eleitoral o acesso a informações técnicas, auditáveis e verificáveis, indispensáveis à fiscalização e à efetividade da regulação. Paralelamente, as informações dirigidas ao público em geral devem ser apresentadas de modo inteligível e acessível, sem prejuízo da proteção de segredos empresariais e estratégias comerciais legítimas, observando-se os postulados da proporcionalidade, da boa-fé objetiva e da transparência responsável.

2.4. A PRESTAÇÃO DE CONTAS E O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A experiência comparada revela que o princípio da intensidade proporcional constitui vetor estruturante da regulação internacional de plataformas digitais. Ainda que a Resolução TSE n.º 23.610/2019 não estabeleça expressamente uma gradação de deveres pautada por critérios objetivos, a lógica regulatória contemporânea indica que o ônus de prestação de contas deve ser calibrado segundo o grau de influência e o alcance social da plataforma, em observância à ideia de proporcionalidade regulatória.

No contexto europeu, o *Digital Services Act* (DSA) consagra essa diferenciação ao prever regimes mais rigorosos para as plataformas e motores de busca de grande dimensão (*Very Large Online Platforms* – VLOPs e *Very Large Online Search Engines* – VLOSEs), justamente em razão de seu impacto sistêmico sobre a esfera pública. Enquanto a maioria dos intermediários está obrigada à publicação de relatórios anuais de transparência, as VLOPs e VLOSEs devem apresentar relatórios semestrais mais detalhados e realizar, anualmente, avaliações de riscos sistêmicos que compreendam, entre outros, os efeitos sobre o discurso cívico e os processos eleitorais. O marco europeu reforça tal assimetria por meio da exigência de auditorias independentes, da instituição de funções internas de conformidade autônomas e do dever de assegurar acesso a dados para reguladores e pesquisadores qualificados, com vistas à supervisão de riscos de natureza estrutural.

Em linha semelhante, o *Online Safety Act* (OSA), no Reino Unido, adota modelo graduado de regulação, escalonando as obrigações conforme a categoria do provedor. Plataformas classificadas nas Categorias 1, 2A e 2B, em virtude de seu maior alcance e potencial lesivo, submetem-se a deveres intensificados: elaboração e publicação de relatórios anuais sobre conteúdos nocivos e medidas de mitigação; manutenção e revisão contínua de registros de avaliação de riscos, a serem entregues integralmente à OFCOM (a agência reguladora dos serviços de comunicação no Reino Unido); e, no caso das Categorias 1 e 2A, descrição pormenorizada, nos termos de serviço, das políticas de proteção aplicáveis a conteúdos de relevância democrática e jornalística. Trata-se, pois, de regime que privilegia a supervisão contínua e a prestação de contas periódica ex post, preservando a coerência entre o nível de risco e a intensidade do controle.

Nessa perspectiva, entendemos que a adequada interpretação do art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 deve ser orientada pelo princípio da proporcionalidade regulatória. As plataformas de grande porte e elevado alcance — cujo funcionamento repercute de modo sistêmico sobre a integridade informacional e a higidez do processo eleitoral — devem assumir deveres reforçados de transparência e prestação de contas. Tais deveres compreendem, entre outros, a demonstração da eficácia concreta das medidas implementadas, a submissão a auditorias independentes e a elaboração periódica de relatórios detalhados, conformes aos parâmetros de *accountability* delineados pelo direito comparado. Registra-se, por fim, que a definição de critérios para a aplicação diferenciada das obrigações exige amplo debate técnico e institucional no âmbito da competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de garantir proporcionalidade, coerência regulatória e aderência às especificidades do ecossistema digital.

2.5. MOMENTO E PERIODICIDADE DO CUMPRIMENTO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS

Outra questão importante diz respeito ao momento em que se deve prestar contas. Uma leitura apresada da Resolução TSE n.º 23.610/2019 poderia sugerir que o dever de prestação de contas previsto no art. 9º-D se restringe ao período de campanha eleitoral. Isso porque art. 3º-C, ao dispor sobre os deveres aplicáveis em período que não seja de campanha eleitoral, apenas menciona as regras relativas à transparência (art. 27-A) e ao uso responsável de tecnologias digitais na veiculação de conteúdo político-eleitoral (arts. 9º-B e 9º-C).

No entanto, uma interpretação sistemática e finalística do texto normativo impõe reconhecer que o dever de prestação de contas não se exaure no período eleitoral, estendendo-se também aos intervalos não abrangidos pela pré-campanha ou pela campanha eleitoral — ainda que, neste último caso, se admita o cumprimento em intensidade modulada, compatível com as especificidades do momento e com a menor exposição do processo democrático a riscos imediatos. Tal compreensão se sustenta pelas razões que se expõem a seguir.

Inicialmente, o princípio da função social e o dever de cuidado projetam-se sobre a atuação contínua dos provedores de aplicação, impondo-lhes obrigações permanentes de proteção da integridade do processo democrático. Instrumentos de notificação, canais de denúncia, medidas corretivas e preventivas, bem como o aprimoramento tecnológico voltado à mitigação de riscos informacionais, não podem ser concebidos como compromissos episódicos, limitados ao interregno eleitoral. Por sua própria natureza, os deveres elencados nos incisos do art. 9º-D exigem planejamento prévio e execução contínua. Mesmo a avaliação de impacto dos serviços sobre a integridade do processo eleitoral — prevista para o ano eleitoral — reclama certa anterioridade, sob pena de esvaziamento de sua finalidade preventiva e de ineficácia das medidas de mitigação.

A adequada leitura do dispositivo deve, ainda, considerar o fenômeno contemporâneo da “campanha permanente”¹³, em que a fronteira entre períodos eleitorais e não eleitorais se dilui diante da atuação constante de influenciadores digitais com relevância política e de agentes políticos que se comportam

¹³ Sobre a “campanha permanente”, cf. TAVARES, Joelmir. Redes sociais e politização antecipam debate eleitoral e criam campanha permanente - Especialistas veem prós e contras na precipitação e dizem que legislação deveria ser menos hipócrita. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/12/redes-sociais-e-politizacao-antecipam-debate-eleitoral-e-criam-campanha-permanente.shtml>>. Acesso em: 23 set. 2024; CARDOSO, Nayane Pantoja; OLIVEIRA, Paula Andressa de; MASSUCHIN, Michele Goulart. Campanha permanente e prestação de contas nas redes sociais: uma análise das páginas dos governadores brasileiros no Facebook e das perspectivas de engajamento dos cidadãos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020, p. 1-21; CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro: o deputado, o candidato e o presidente. Lumina, Juiz de Fora, vol. 13, n.º 3, p. 135-151, set./dez. 2019; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

como influenciadores. Nesse novo contexto comunicacional, o discurso político-eleitoral não se circunscreve aos marcos formais da campanha, demandando, portanto, que as obrigações de transparência, de prestação de contas e de uso responsável de tecnologias digitais se mantenham de forma ininterrupta.

Além disso, nos períodos não abrangidos pela pré-campanha ou pela campanha eleitoral, deve incidir a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 987 e 533 da Repercussão Geral, que reconheceu a inconstitucionalidade progressiva do art. 19 do Marco Civil da Internet. Conforme o item 11(b) da decisão, impõe-se aos provedores de aplicação com atuação no Brasil a obrigação de manter sede e representante no território nacional, incumbidos de prestar às autoridades competentes informações relativas ao funcionamento do provedor, às regras e procedimentos de moderação de conteúdo, aos mecanismos internos de reclamação, bem como aos relatórios de transparência e de gestão de riscos sistêmicos.

Diante desse quadro normativo e principiológico, o dever de prestação de contas, tal como os deveres de transparência e de uso responsável das tecnologias digitais na veiculação de conteúdo político-eleitoral, deve ser compreendido como obrigação de caráter contínuo. Sua implementação deve ocorrer de modo progressivo e permanente, inclusive nos períodos que antecedem ou sucedem a campanha, assegurando a coerência do sistema regulatório e a efetividade da tutela da integridade informacional e democrática.

2.6. PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELATÓRIOS DE IMPACTO

A elaboração de relatórios de impacto sobre a integridade informacional no contexto eleitoral assume papel central na prestação de contas das plataformas digitais. Esses instrumentos permitem não apenas demonstrar a conformidade com normas eleitorais e de proteção de dados, mas também avaliar, de maneira sistemática, os riscos relacionados à circulação de informações falsas ou manipuladas. Para que tais avaliações sejam efetivas, é imprescindível a definição de parâmetros mínimos que orientem sua estrutura e conteúdo, garantindo que a análise aborde aspectos essenciais como segmentação de públicos, uso de dados pessoais, transparência das mensagens veiculadas e mecanismos de mitigação de riscos à integridade do debate público.

O art. 9º-D, inciso V, da Resolução TSE n.º 23.610/2019 impõe aos provedores de aplicação de internet, em ano eleitoral, a obrigação de elaborar avaliação de impacto relativa à integridade do processo eleitoral, com vistas à implementação de medidas eficazes e proporcionais para mitigação de riscos. Apesar de sua relevância, a norma não delimita parâmetros mínimos nem especifica o período exato do ano eleitoral em que tal avaliação deve ser realizada. Neste ponto, a experiência regulatória internacional oferece indicadores relevantes que podem orientar a operacionalização desse dever.

Na União Europeia, o *Digital Services Act* (DSA) estabelece critérios rigorosos para avaliação de impacto, centrados na identificação e mitigação de riscos sistêmicos. As chamadas *Very Large Online Platforms* (VLOPs) e os provedores denominados *Very Large Online Search Engines* (VLOSEs) devem realizar avaliações anuais abrangentes, contemplando efeitos sobre o discurso cívico, processos eleitorais, direitos fundamentais, segurança pública e difusão de conteúdos ilegais. Os relatórios devem detalhar como os serviços podem contribuir para a materialização de ameaças graves e as medidas proporcionais para mitigá-las, incluindo informações sobre moderação automatizada, indicadores de precisão e taxas de erro. A prestação de contas, assim como o número médio mensal de destinatários ativos, deve ser publicada semestralmente, assegurando supervisão periódica mais frequente.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) adota abordagem dinâmica e preventiva de avaliação de impacto. O padrão mínimo exige a elaboração e conservação de registros escritos de todas as avaliações de risco, abordando níveis de probabilidade e severidade dos danos. É obrigatória a realização e publicação de avaliação de impacto das políticas de segurança em relação à liberdade de expressão e à privacidade dos usuários. A prestação de contas adquire caráter contínuo e proativo: os registros devem ser mantidos e revisados permanentemente; nova avaliação é exigida antes de alterações significativas nos serviços; e cópias integrais devem ser disponibilizadas à OFCOM assim que criadas ou revisadas.

Diante da necessidade de execução prévia para que o instrumento cumpra plenamente sua função preventiva e corretiva, recomenda-se o aprimoramento da redação do art. 9º-D, de modo a detalhar não apenas o momento adequado para a elaboração da avaliação de impacto, mas também a incorporação de parâmetros claros e bem definidos. Tal medida conferiria maior precisão e efetividade ao dever de avaliação de impacto, assegurando que os provedores de aplicação adotem medidas preventivas e proporcionais, em consonância com os padrões internacionais de *accountability* e proteção da integridade do processo eleitoral.

2.7. ACESSIBILIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Outra importante questão que se coloca é como estabelecer parâmetros mínimos que devem orientar o conteúdo e o formato das informações apresentadas no cumprimento do dever de prestação de contas, para assegurar sua utilidade, verificabilidade e compreensão pública.

Como já reiterado à exaustão ao longo deste trabalho, o art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 consagra o dever de prestação de contas das plataformas digitais, visando assegurar a eficácia concreta das medidas adotadas no enfrentamento à desinformação no âmbito do processo eleitoral. Para que tal obrigação cumpra seus objetivos de utilidade, verificabilidade e compreensão pública, é imperioso que o conteúdo e o formato dos relatórios garantam transparência, clareza e precisão. Não obstante, a norma não estabelece parâmetros mínimos acerca do conteúdo dos relatórios de transparência ou de impacto, tampouco especifica o formato em que tais documentos devem ser apresentados. Mais uma vez, a experiência internacional oferece orientações relevantes para o estabelecimento desses parâmetros.

Na União Europeia, o *Digital Services Act* (DSA) define requisitos mínimos de conteúdo e formato para que as informações prestadas pelas plataformas sejam úteis e auditáveis. Assim, VLOPs e VLOSEs devem disponibilizar termos e condições claros, concisos, acessíveis e compatíveis com leitura automatizada, contemplando mecanismos de ressarcimento e reparação. No tocante à moderação de conteúdo, exige-se que a exposição de motivos seja clara e específica para todos os destinatários. Além disso, é obrigatória a divulgação, em linguagem inteligível, dos principais parâmetros dos sistemas de recomendação e das opções de personalização disponíveis. A supervisão externa é complementada por auditorias independentes, cujos relatórios devem ser fundamentados, incluindo recomendações operacionais em caso de constatação de insuficiências.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) estabelece que plataformas user-to-user e motores de busca publiquem, nos termos de serviço ou em declaração equivalente, um resumo acessível das avaliações de risco mais recentes relativas a conteúdos ilegais. Os termos devem ser de fácil acesso, inclusive para públicos vulneráveis, detalhando políticas e procedimentos de tratamento e resolução de reclamações decorrentes da moderação de conteúdo. Quanto à fiscalização externa, a OFCOM e o Secretário de Estado exercem supervisão contínua, podendo a OFCOM exigir que o provedor permita auditorias para verificação do cumprimento das obrigações regulamentares.

2.8. CRITÉRIOS PARA AFERIR A EFICÁCIA DAS MEDIDAS DE GOVERNANÇA E MITIGAÇÃO INFORMACIONAL

O dever de prestação de contas previsto no art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019 impõe às plataformas digitais que veiculem conteúdo político-eleitoral a demonstração da eficácia concreta das medidas de mitigação de riscos informacionais. Entretanto, a norma não estabelece parâmetros objetivos nem indicadores específicos capazes de aferir a efetividade substantiva das medidas de governança, transparência e mitigação de riscos implementadas pelas plataformas, deixando em aberto o critério de mensuração da eficácia de suas políticas. Diante desse cenário, como aferir a efetividade substantiva das medidas de governança, transparência e mitigação de riscos informacionais adotadas pelas plataformas digitais?

No âmbito do *Digital Services Act* (DSA) da União Europeia, a efetividade das medidas de governança das plataformas de grande dimensão (VLOPs e VLOSEs) é aferida por meio de métricas detalhadas sobre seus sistemas de controle. Entre os indicadores adotados destacam-se: moderação própria e uso de ferramentas automatizadas, precisão e taxas de erro dessas ferramentas, bem como transparência procedimental expressa pelo número de reclamações, decisões adotadas, notificações categorizadas e medidas subsequentes. A governança de riscos é avaliada mediante relatórios anuais de avaliação de riscos sistêmicos, contemplando efeitos sobre o discurso cívico e processos eleitorais. Auditorias independentes anuais validam a eficácia das medidas, e, em caso de constatação negativa, os relatórios devem incluir recomendações operacionais detalhadas.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) adota abordagem orientada à supervisão contínua. A efetividade é aferida por métricas que refletem a gestão ativa de riscos, destacando-se o registro escrito e contínuo de todas as avaliações de risco, elaborado em linguagem clara e acessível. Os indicadores contemplam não apenas a incidência de conteúdos prejudiciais, mas também o impacto das medidas de segurança sobre a liberdade de expressão e a privacidade dos usuários, garantindo proporcionalidade.

Para fins de verificação, as plataformas devem manter trilhas de auditoria detalhadas, e o regulador — OFCOM — pode exigir auditorias adicionais ou a designação de especialistas para avaliar o cumprimento das normas, convertendo a prestação de contas em processo ativo de supervisão em tempo real.

Verifica-se, portanto, que aferição da efetividade substantiva das medidas de governança, transparência e mitigação de riscos informacionais deve combinar indicadores quantitativos e qualitativos, contemplando tanto a execução das políticas quanto seu impacto sobre a integridade do processo eleitoral, a liberdade de expressão e a proteção de dados. Neste ponto, a análise comparada demonstra que a efetividade não se limita à existência formal de procedimentos, mas exige mensuração de resultados concretos, validação independente e supervisão contínua, elementos que deveriam servir de referência para o aprimoramento do art. 9º-D da Resolução TSE n.º 23.610/2019.

3. CORREGULAÇÃO E ADOÇÃO DE MEDIDAS COMPLEMENTARES DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA

Embora a Resolução TSE n.º 23.610/2019 preveja um dever de cooperação entre as plataformas digitais e a Justiça Eleitoral, não há previsão expressa de mecanismos formais de correção. Não obstante, a ausência de disciplina normativa não obsteu a celebração de memorandos de entendimento com provedores de aplicação, voltados a orientar ações de enfrentamento à desinformação eleitoral nas Eleições Municipais de 2024. Por meio desses instrumentos, as plataformas signatárias comprometeram-se a adotar medidas céleres para conter a disseminação de informações falsas e a cooperar com o Tribunal Superior Eleitoral no âmbito do Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE)¹⁴.

Essa aproximação institucional entre o Estado e os agentes privados insere-se em um movimento mais amplo de substituição do modelo liberal e unilateral da Administração Pública por formas consensuais de atuação, fundadas no princípio da consensualidade como elemento legitimador do exercício da competência fiscalizatória¹⁵. A crescente complexidade e o pluralismo das sociedades contemporâneas tornaram insuficientes as teorias monológicas de legitimidade estatal, impondo a necessidade de instrumentos cooperativos e de governança compartilhada entre o poder público e os particulares¹⁶. Nesse contexto, verifica-se uma tendência à “contratualização” da atividade administrativa — fenômeno que, embora voltado à eficiência e à agilidade, não pode descuidar do risco de desvirtuamento do interesse público, seja pela chamada “fuga para o direito privado”, seja pela “captura” das instâncias regulatórias por agentes econômicos poderosos¹⁷.

No plano internacional, o Digital Services Act (DSA) da União Europeia institui um ecossistema de transparência que se complementa explicitamente por meio da correção, visando reforçar a efetividade material das obrigações legais. A Comissão Europeia fomenta e facilita a elaboração de códigos de conduta voluntários a nível da União, como o Código de Conduta sobre Desinformação, que define um conjunto de compromissos complementares para mitigar os danos decorrentes da desinformação, garantindo maior transparência, supervisão e responsabilidade por parte dos signatários. Para as plataformas de grande dimensão (VLOPs e VLOSEs), a prestação de contas abrange não apenas as obrigações estabelecidas pelo regulamento, mas também quaisquer compromissos complementares assumidos nos códigos de conduta ou protocolos de crise.

No Reino Unido, o *Online Safety Act* (OSA) adota abordagem dinâmica e integrada, vinculando explicitamente medidas complementares ao cumprimento dos deveres estatutários. A OFCOM tem a obrigação

¹⁴Para o acesso à íntegra dos acordos celebrados entre o CIEDDE e as plataformas digitais, cf.: ACESSE a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024. Tribunal Superior Eleitoral, 7 ago. 2024. Disponível: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>>. Acesso em: 28 out. 2025.

¹⁵Sobre a aplicação do princípio da consensualidade na Administração Pública, cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p. 49-52; DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra: Almedina, 1996, p. 113; SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 40; ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 44.

¹⁶OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, op. cit., p. 51.

¹⁷Ibidem, p. 10.

de preparar e emitir códigos de prática para os provedores de serviços regulados, detalhando medidas recomendadas para assegurar a observância dos deveres legais. Para reforçar a efetividade, os provedores devem manter registros escritos das medidas implementadas, sobretudo quando estas constem em códigos de conduta e sejam indicadas como meios adequados de cumprimento das obrigações regulatórias. A OFCOM, por sua vez, publica relatórios de transparência baseados nas informações recebidas, incluindo síntese das conclusões, padrões ou tendências observadas, e a identificação de quaisquer medidas consideradas “boa prática da indústria”, promovendo a evolução contínua das práticas de governança e transparência e garantindo o reforço material da efetividade normativa.

No caso brasileiro, a Resolução TSE n.º 23.732/2024 impõe novas diretrizes à propaganda eleitoral no ambiente digital. Apesar do caráter arrojado da iniciativa, a experiência de 2024 revelou sua limitada eficácia prática, em razão da excessiva dependência do Tribunal Superior Eleitoral em relação à “boa vontade” das plataformas digitais para implementar medidas concretas de mitigação de riscos informacionais. O episódio envolvendo o Google — que anunciou, em abril de 2024, a suspensão da veiculação de propaganda política no Brasil sob o argumento de dificuldades operacionais —¹⁸ ilustra com clareza a fragilidade desse modelo de cooperação assimétrica.

Além disso, a fiscalização das práticas digitais revela-se particularmente desafiadora. O exercício do poder de polícia eleitoral deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, mas os magistrados frequentemente não dispõem do conhecimento técnico necessário para compreender o funcionamento das plataformas e de seus algoritmos, protegidos por segredos comerciais. Tal cenário evidencia a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de cooperação institucional e de correção, de modo a assegurar a efetividade da tutela da integridade informacional sem extrapolar os limites da atuação estatal¹⁹.

A doutrina tem apontado a correção como modelo apto a equilibrar a autonomia privada e o controle estatal, permitindo que o Estado supervisione e fiscalize a autorregulação dos particulares, em busca de resultados mais eficazes e legítimos. Nessa linha, afirma-se que, quando desvinculada da supervisão pública, a autorregulação corre o risco de ser capturada pelos próprios agentes econômicos regulados, que a instrumentalizam para fins privados²⁰.

Não obstante o entusiasmo com o modelo, a adoção indiscriminada de estruturas de autorregulação — como o Comitê de Supervisão da Meta (*Oversight Board*) — pode representar uma nova forma de “fuga para o direito privado”, legitimando práticas empresariais autônomas²¹ e, em alguns casos, transferindo, de fato, parcelas do poder de polícia a agentes privados²². No contexto eleitoral, tal fenômeno é especialmente grave, pois o risco de captura de interesses por grupos econômicos e politicamente influentes ameaça a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a liberdade de formação da vontade do eleitor.

A consolidação de um modelo de correção no âmbito da Justiça Eleitoral, portanto, exige cautela e rigor normativo, de modo a garantir que a cooperação entre Estado e plataformas digitais se realize dentro de parâmetros de transparência, proporcionalidade e responsabilidade pública, assegurando que o exercício compartilhado do poder regulatório se mantenha fiel à finalidade constitucional de proteção da integridade do processo democrático. Nesse sentido, as medidas complementares de prestação de contas funcionam como instrumentos de verificação da boa-fé regulatória dos agentes privados, convertendo o dever de cooperação em uma obrigação materialmente aferível. Por meio de relatórios públicos, auditorias independentes e parâmetros objetivos de governança, a correção deixa de ser mero pacto de intenções e passa a integrar o núcleo do *enforcement* democrático, transformando a colaboração entre Estado e plataformas em expressão concreta do princípio da publicidade e da responsabilidade administrativa.

¹⁸CAETANO, Guilherme. Google proíbe impulsionamento de conteúdo político para as eleições de 2024 no Brasil. O Globo, 24 de abril de 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/24/google-proibe-impulsionamento-de-conteudo-politico-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 28 out. 2025.

¹⁹FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

²⁰SADDY, André. **Regulação estatal, autorregulação privada e códigos de conduta e boas práticas**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015, p. 108.

²¹Nesse sentido, cf. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; KELLER, Clara Iglesias, **Constitucionalismo digital: contradições de um conceito impreciso**. Rev. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, vol. 13, n.º 4, 2022, p. 2674-2675.

²²FERREIRA, Lucia Maria Teixeira, op. cit.

4. PROPOSTAS NORMATIVAS E OPERACIONAIS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NA RESOLUÇÃO TSE N.º 23.610/2019

Para fins eminentemente didáticos, as recomendações sistematizadas nos capítulos anteriores foram organizadas em tópicos, de modo a consolidar as propostas de aperfeiçoamento da Resolução TSE n.º 23.610/2019 no que se refere à prestação de contas como mecanismo de enforcement regulatório.

4.1. RECOMENDAÇÕES NORMATIVAS

i) Estabelecimento de *accountability* multinível e granular (intensidade proporcional):

a) Formalizar o princípio da proporcionalidade, estabelecendo obrigações escalonadas. Plataformas de grande porte devem estar sujeitas a exigências mais rigorosas, como a realização de avaliações de risco sistêmico, focadas no processo eleitoral e a submissão a auditorias externas independentes.

b) Disciplinar a granularidade das obrigações de prestação de contas com base em parâmetros objetivos, como o número de usuários ativos no Brasil. As plataformas e mecanismos de busca de grande dimensão devem suportar deveres mais rigorosos, incluindo a submissão a auditorias independentes anuais e relatórios mais frequentes. Neste ponto, reconhece-se que a definição de parâmetros objetivos para a aplicação da referida granularidade requer amplo debate e discussão no âmbito da esfera normativa do Tribunal Superior Eleitoral.

c) Exigir que plataformas e mecanismos de busca de grande dimensão criem uma “função de conformidade” (*compliance*) destacada e independente internamente, cujo chefe preste contas diretamente ao órgão de administração, conforme o modelo do DSA.

ii) Definição de conteúdo mínimo para avaliações de risco e relatórios de transparência:

a) O TSE, em diálogo com os provedores e a sociedade civil, poderia coordenar o desenvolvimento de modelos harmonizados para os relatórios de transparência, facilitando a análise comparativa e a supervisão, como previsto na estrutura de governança do Código de Conduta sobre Desinformação da União Europeia.

b) A Resolução TSE n.º 23.610/2019 deve ser aprimorada para especificar o conteúdo, a periodicidade e o formato dos relatórios de transparência, inspirando-se no detalhamento do DSA e do Código de Conduta sobre Desinformação da UE. Deveria ser explicitada a exigência de dados quantitativos e qualitativos sobre moderação, precisão de sistemas automatizados, recursos humanos alocados e métricas de impacto das políticas.

c) Detalhamento dos parâmetros mínimos para a Avaliação de Impacto sobre a Integridade Eleitoral (Art. 9º-D, V), exigindo que cubram explicitamente a identificação e mitigação de riscos sistêmicos decorrentes dos serviços, incluindo os efeitos negativos reais ou previsíveis no discurso cívico e nos processos eleitorais.

d) Obrigação de que os relatórios incluam métricas específicas sobre o uso de ferramentas automatizadas para moderação, detalhando seus indicadores de precisão e taxas de erro.

e) Inclusão da exigência de avaliação do impacto das medidas de segurança sobre o direito à liberdade de expressão e a privacidade dos usuários antes da implementação de políticas de segurança, em linha com o OSA.

iii) Vigência e Periodicidade Contínua das Obrigações:

a) A redação da Resolução deve deixar claro que o dever de prestação de contas do art. 9º-D, assim como outras obrigações de cuidado, se aplica de forma contínua, superando a dicotomia entre período de campanha e não campanha, em razão do fenômeno da “campanha permanente”.

b) Especificar o período de exigência, em ano eleitoral, da avaliação de impacto dos serviços dos provedores de aplicação de internet sobre a integridade do processo eleitoral, a fim de implementar medidas eficazes e proporcionais para mitigar os riscos identificados.

c) Estabelecer a obrigatoriedade de apresentação de relatórios de transparência anuais para todos os provedores e semestrais (ou mensais) para as plataformas de grande dimensão, garantindo fiscalização mais frequente e efetiva.

iv) Ampliação do Dever de Transparência Institucional:

a) Dentro de critérios regulados pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral (ou o órgão regulador responsável), este deve publicar relatórios de transparência anuais com base nas informações recebidas dos provedores. Esses relatórios devem incluir um resumo das conclusões, padrões, tendências identificadas e quaisquer medidas consideradas “boa prática da indústria”.

v) Empoderamento da comunidade de pesquisa e da sociedade civil:

a) Estabelecer um arcabouço normativo que garanta o acesso de pesquisadores e da sociedade civil a dados das plataformas para o estudo independente da desinformação, em linha com o DSA e o Código de Conduta.

4.2. RECOMENDAÇÕES OPERACIONAIS

i) Fortalecimento dos mecanismos de verificação externa:

a) online de grande dimensão, a expensas próprias, como mecanismo de validação da efetividade substantiva das medidas de mitigação de riscos. Os relatórios de auditoria devem ser fundamentados e, em caso de não conformidade, incluir recomendações operacionais.

b) Implementar a supervisão direta e contínua, exigindo que as plataformas forneçam ao regulador (Justiça Eleitoral) cópias integrais dos registros de avaliações de risco assim que forem criados ou revisados.

ii) Acesso a dados para pesquisadores e sociedade civil:

a) Estabelecer o dever de conceder acesso aos dados das plataformas online de grande dimensão a pesquisadores habilitados para investigações sobre riscos sistêmicos, sob condições que protejam a privacidade e os segredos de negócio.

b) Exigir a publicação de sínteses concisas, facilmente acessíveis e legíveis por máquina dos termos e condições.

c) Garantir a transparência direcionada ao usuário, impondo que, em caso de remoção de conteúdo, o provedor notifique o usuário com a exposição de motivos clara e específica e assegure a oportunidade razoável de contestar a decisão.

iii) Formalização da correção e de códigos de prática:

a) Formalizar o incentivo à elaboração de códigos de conduta facultativos (correção), seguindo o modelo do DSA, onde a prestação de contas abrange o cumprimento de quaisquer compromissos complementares assumidos voluntariamente.

b) Exigir que os provedores mantenham registros escritos das medidas adotadas que estejam em consonância com os códigos de conduta ou códigos de prática regulatórios, demonstrando a incorporação de boas práticas da indústria.

c) Obrigar as plataformas a manterem trilhas de auditoria detalhadas sobre suas decisões e sistemas de segurança, facilitando a fiscalização *ex post*.

d) O TSE, em parceria com as plataformas digitais, deve viabilizar a criação de portais de transparência para solicitações de acesso a dados e detalhar nos relatórios como os resultados de pesquisas são incorporados em suas políticas.

iv) Adoção de prestação de contas dinâmica:

a) As plataformas devem implementar sistemas de manutenção e atualização contínua de registros sobre avaliações de risco e medidas de mitigação, como no modelo do OSA. Esses registros devem estar à disposição da Justiça Eleitoral para permitir um acompanhamento tempestivo e efetivo, não apenas reativo.

v) Capacitação de verificadores de fatos:

a) Formalizar parcerias institucionais com entidades especializadas, assegurar acesso estruturado a ferramentas, bases de dados e mecanismos de checagem, bem como publicar métricas periódicas sobre o alcance, a eficácia e o impacto das verificações no ecossistema informacional.

vi) Adequação Tecnológica e Algorítmica:

a) Efetuar a adaptação do serviço, incluindo a concepção (*design*), elementos ou funcionamento das interfaces online.

b) Realizar o teste e adaptação de sistemas algorítmicos (incluindo sistemas de recomendação) e correção de critérios, a fim de mitigar a difusão de conteúdos desinformativos.

c) Plataformas de grande alcance ou dimensão devem se esforçar para implantar medidas baseadas em tecnologia, incluindo ferramentas automatizadas ou outros mecanismos, para identificar proativamente conteúdos relacionados à integridade eleitoral.

CONCLUSÃO

A consolidação de um microssistema regulatório voltado à integridade informacional do processo eleitoral brasileiro exige mais do que a mera enunciação de deveres normativos. Impõe-se o desenvolvimento de mecanismos efetivos de *enforcement* capazes de conferir concretude à regulação inaugurada pela Resolução TSE n.º 23.610/2019. Nesse cenário, a prestação de contas emerge como o principal instrumento de legitimação e de efetividade das obrigações impostas às plataformas digitais, funcionando como eixo estruturante de um modelo de governança responsiva e transparente.

Ao assegurar a rastreabilidade das condutas, a verificabilidade das informações e a correção de assimetrias informacionais entre reguladores, plataformas e sociedade civil, a accountability converte-se em verdadeiro mecanismo de tutela da integridade eleitoral. Não se trata, portanto, de um dever meramente declaratório, mas de um procedimento dinâmico de supervisão contínua, mediante o qual se torna possível identificar riscos sistêmicos, aferir a adequação das medidas de mitigação e reorientar práticas institucionais de modo prospectivo.

Para que esse modelo alcance densidade substantiva, é recomendável a incorporação de parâmetros inspirados em experiências estrangeiras consolidadas — como o *Digital Services Act* europeu e o *Online Safety Act* britânico. Tais instrumentos oferecem ao TSE uma base comparada que permite calibrar obrigações conforme a dimensão, a influência e o potencial de risco das plataformas. O recurso a modelos de *benchmarking* multinível e granular confere racionalidade e proporcionalidade ao sistema, ao estabelecer exigências mais rigorosas para as plataformas de grande porte, sem descurar da necessidade de proporcionalidade e viabilidade técnica.

Deve-se esclarecer que o objetivo deste estudo, ao consolidar práticas comparadas, não é propor uma simples transposição legislativa, mas sim delinear uma estratégia de aperfeiçoamento institucional, orientada à construção de um padrão regulatório nacional capaz de se alinhar às melhores práticas internacionais. Trata-se de inserir o microssistema brasileiro num ecossistema global de governança digital, em que a transparência, a auditoria independente, a correção e o acesso de pesquisadores e da sociedade civil às informações das plataformas constituem elementos indispensáveis à efetividade do controle público.

A prestação de contas, assim compreendida, converte-se em mecanismo de *enforcement* de natureza normativa e técnica, apto a garantir a coerência, a previsibilidade e a legitimidade do exercício de poder regulatório pela Justiça Eleitoral. A institucionalização de auditorias independentes, relatórios de transparência harmonizados, avaliações de impacto contínuas e funções de conformidade autônomas constitui não apenas um imperativo de boa governança, mas uma salvaguarda democrática contra riscos de opacidade e de *compliance washing*.

Dessa forma, a efetividade do microssistema regulatório brasileiro dependerá de sua capacidade de internalizar mecanismos de accountability contínua, escalonada e multinível, capazes de traduzir o princípio da integridade eleitoral em práticas concretas de supervisão e correção. O desafio, portanto, não se limita à mera regulação das plataformas digitais, mas abrange a necessidade de tornar o próprio sistema mais transparente, verificável e sujeito a um amadurecimento institucional, alinhando-se aos ideais de publicidade, proporcionalidade e racionalidade que estruturam o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACESSE a íntegra dos acordos com plataformas digitais para combater mentiras nas Eleições 2024. **Tribunal Superior Eleitoral**, 7 ago. 2024. Disponível: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1>>. Acesso em: 28 out. 2025.

CAETANO, Guilherme. Google proíbe impulsionamento de conteúdo político para as eleições de 2024 no Brasil. **O Globo**, 24 de abril de 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/24/google-proibe-impulsionamento-de-conteudo-politico-para-as-eleicoes-de-2024-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 28 out. 2025.

CARDOSO, Nayane Pantoja; OLIVEIRA, Paula Andressa de; MASSUCHIN, Michele Goulart. **Campanha permanente e prestação de contas nas redes sociais: uma análise das páginas dos governadores brasileiros no Facebook e das perspectivas de engajamento dos cidadãos**. In: ENCONTRO ANUAL DA

ANPOCS, 44., 2020, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. **A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro: o deputado, o candidato e o presidente**. Lumina, Juiz de Fora, vol. 13, n.º 3, p. 135-151, set./dez. 2019.

DUARTE, David. **Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório**. Coimbra: Almedina, 1996.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1999.

FERREIRA, Lucia Maria Teixeira. **A dimensão objetiva do direito fundamental à proteção de dados pessoais: perfilamento e microdirecionamento de propaganda político-eleitoral digital por provedores de aplicação de internet**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

FRAZÃO, Ana. **Função social da empresa: repercussões sobre a responsabilidade civil de controladores e administradores de S/As**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

FRAZÃO, Ana. **Parecer: dever geral de cuidado das plataformas diante de crianças e adolescentes**. São Paulo: Instituto Alana, 2021. Disponível em: <<https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Parecer-Ana-Frazae.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2025.

INFORMAÇÃO à sociedade: RE 1.037.396 (Tema 987) e 1.057.258 (Tema 533): responsabilidade de plataformas digitais por conteúdo de terceiros. **Supremo Tribunal Federal**, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a7710a768SociedadeArt-19MCI_vRev.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2025.

JUNQUILHO, Tainá Aguiar; SILVEIRA, Marilda de Paula; FERREIRA, Lucia Maria Teixeira; MENDES, Laura Schertel; OLIVEIRA, André Gualtieri de. (org.). **Construindo consensos: deep fakes nas eleições de 2024 relatório das decisões dos TREs sobre deep fakes**. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: Laboratório de Governança e Regulação de Inteligência Artificial, 2024, E-book.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: critérios para sua aplicação**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; KELLER, Clara Iglesias, **Constitucionalismo digital: contradições de um conceito impreciso**. Rev. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, vol. 13, n.º 4, 2022.

SADDY, André. **Regulação estatal, autorregulação privada e códigos de conduta e boas práticas**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra: Almedina, 2003.

TAVARES, Joelmir. **Redes sociais e politização antecipam debate eleitoral e criam campanha permanente** - Especialistas veem prós e contras na precipitação e dizem que legislação deveria ser menos hipócrita. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/12/redes-sociais-e-politizacao-antecipam-debate-eleitoral-e-criam-campanha-permanente.shtml>>. Acesso em: 28 out. 2024.

TEPEDINO, Gustavo. **Notas sobre a função social dos contratos**. In: Temas de direito civil, t. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

WOODS, Lorna; PERRIN, William. **Online harm reduction: a statutory duty of care and regulator**. Carnegie UK Trust, abr. 2019, p. 5. Disponível em: <<https://carnegieuk.org/publication/online-harm-reduction-a-statutory-duty-of-care-and-regulator/>>. Acesso em: 19 set. 2025.