



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
 Secretaria Nacional do Consumidor  
 Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos  
 Coordenação-Geral de Análise e Formalização  
 Coordenação de Formalização

## PLANO DE TRABALHO

### 1. DADOS CADASTRAIS DA UNIDADE DESCENTRALIZADORA:

#### 1.1. Unidade Descentralizadora e Responsável

Nome do órgão ou entidade descentralizadora(a): **Fundo de Defesa de Direitos Difusos**

Nome da autoridade competente: **Armênio Bello Schmidt**

Número do CPF: [REDACTED]

Nome da Secretaria/Departamento/Unidade Responsável pelo acompanhamento da execução do objeto do TED: **Secretaria Nacional do Consumidor / Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos / Coordenação-Geral de Análise e Formalização**

Número e Nome da Unidade Gestora - UG que descentralizará o crédito: **200401/00001 - Fundo de Defesa de Direitos Difusos**

Número e Nome da Unidade Gestora - UG Responsável pelo acompanhamento da execução do objeto do TED: **200401/00001 - Fundo de Defesa de Direitos Difusos**

### 2. DADOS CADASTRAIS DA UNIDADE DESCENTRALIZADA:

#### 2.1. Unidade Descentralizada e Responsável

Nome do órgão ou entidade descentralizada: **Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ**

Nome da autoridade competente: **Cássia Curan Turci**

Número do CPF: [REDACTED]

Nome da Secretaria/Departamento/Unidade Responsável pela execução do objeto do TED: **Universidade Federal do Rio de Janeiro**

#### 2.2. UG SIAFI

Número e Nome da Unidade Gestora - UG que receberá o crédito: **153115/15236 - Universidade Federal do Rio de Janeiro**

Número e Nome da Unidade Gestora - UG responsável pela execução do objeto do TED: **153115/15236 - Universidade Federal do Rio de Janeiro**

### 3. OBJETO:

Conceituação, mapeamento e coleta de evidências científicas sobre as campanhas que envolvem as chamadas “operações de influência”, que utilizam técnicas de desinformação, diferentes formas de engano, fraude e manipulação online dos consumidores brasileiros.

### 4. DESCRIÇÃO DAS AÇÕES E METAS A SEREM DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DO TED:

**META 1** - Criação de indicadores e protocolo de denúncias para o Ministério da Justiça implementar em seus canais virtuais;

<b>1.1. Etapa:</b> Criação de indicadores de transparência e qualidade do acesso a dados oferecido pelas plataformas digitais	<b>Indicador:</b> 1 Protocolo com orientações para implementação de indicadores de transparência ao MJSP
<b>1.2. Etapa:</b> Protocolo de denúncias para o MJ implementar em seus canais virtuais	<b>Indicador:</b> 1 Protocolo ao MJ com apresentação de relatório e acompanhamento na implementação das medidas

**META 2** - Desenvolver pesquisas sobre anúncios falsos e o ecossistema de desinformação que culmina em operações financeiras, a partir de evidências baseadas em dados e métodos científicos;

<b>2.1. Etapa:</b> Estudo nº 1: anúncios falsos, seus mecanismos e potenciais danos a fornecedores e consumidores	<b>Indicador:</b> 1 Relatório sobre achados do estudo
<b>2.2. Etapa:</b> Estudo nº 2: ecossistema de desinformação que culmina em operação financeira	<b>Indicador:</b> 1 Relatório sobre achados do estudo
<b>2.3. Etapa:</b> Livro baseado estudos nº 1 e nº 2	<b>Indicador:</b> 1.000 Exemplares do Livro elaborado com base nos estudos

**META 3** - Criar banco de dados com contas e páginas falsas ou fraudulentas em que os anunciantes levam o consumidor ao engano, roubo de dados, prejuízos financeiros, golpes ou qualquer outro tipo de perda ou dano material ou moral;

<b>3.1. Etapa:</b> Banco de dados relativos a estudos nº 1 e nº 2	<b>Indicador:</b> 1 Banco de dados
---	------------------------------------

**META 4** - Promover seminários para divulgar e discutir os resultados dos dois estudos propostos no projeto com as equipes do Ministério da Justiça e convidados;

<b>4.1. Etapa:</b> Seminário Online sobre indicadores de transparência e qualidade do acesso aos dados das plataformas	<b>Indicador:</b> 1 Evento online
<b>4.2. Etapa:</b> Seminário sobre o Estudo nº 1: anúncios falsos, seus mecanismos e potenciais danos a fornecedores e consumidores	<b>Indicador:</b> 1 Evento em Brasília
<b>4.3. Etapa:</b> Seminário sobre o Estudo nº 2: ecossistema de desinformação que culmina em operação financeira	<b>Indicador:</b> 1 Evento em Brasília

### 5. JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DO TED:

#### Situação Atual

A UFRJ justifica a importância do projeto a partir de três observações. A primeira é a de que as práticas de vigilância online e micro-segmentação de audiências para ganhos comerciais estão cada vez mais enraizadas nas lógicas de uso das plataformas digitais, sendo adaptadas e utilizadas para “operações de influência” nas esferas política e de segurança financeira. A comunicação digital inaugurou uma nova forma de publicidade. Ao combinar mineração de dados sobre bilhões de usuários com inteligência artificial, tornou-se possível direcionar anúncios personalizados de acordo com o perfil específico de cada consumidor. As previsões sobre o comportamento dos usuários formuladas a partir de modelagem de dados pessoais se tornaram o principal serviço vendido pelas *big techs* (ZUBOFF, 2019). Dessa forma, o modelo de negócios das plataformas digitais é essencialmente baseado em publicidade. São empresas que lucram vendendo aos anunciantes seus serviços de personalização e direcionamento de mensagens a públicos hipersegmentados (DOBBER et al., 2023). A infraestrutura de publicidade fornecida pelas plataformas digitais, como Meta e Google, tornou a publicidade mais segmentada e escalável, criando

novas oportunidades e tornando-a acessível para pequenas empresas e nichos. No entanto, beneficiando-se de um ambiente digital desregulamentado e com pouca transparência para anunciantes e usuários, uma indústria de influência com fins lucrativos está se desenvolvendo em todo o mundo, promovendo o lobby das grandes empresas de tecnologia contra a regulamentação. Atualmente, o faturamento com anúncios publicitários é a principal fonte de financiamento de plataformas como a Meta e o Google (STATISTA 2023a; STATISTA, 2023b). Sem a devida transparência, não é possível identificar o percentual do faturamento que advém de anúncios criminosos e irregulares. A IAB (*Interactive Advertising Bureau*) Brasil declarou que a publicidade digital brasileira movimentou R\$ 32,4 bilhões de reais em 2022, dos quais 33% foram negociados diretamente com as plataformas, reunindo toda a sorte de anunciantes - desde o pequeno empreendedor legítimo até o fraudador (KANTAR IBOPE MEDIA; IAB, 2023). A título de comparação, segundo o Cenp, a publicidade em todos os outros meios de comunicação foi de R\$ 13,6 bilhões em 2022 (CENP, 2023).

Em segundo lugar, as estratégias de influência e manipulação dos usuários da internet têm utilizado frequentemente informações falsas e enganosas para coleta de dados dos usuários, que ajudam a reforçar as estratégias maliciosas dessa indústria. Ao contrário da publicidade veiculada nos meios tradicionais, que é passível de escrutínio público por ser exibida igualmente a toda a audiência, a publicidade programática das plataformas digitais é distribuída por algoritmos que operam de maneira opaca, ou seja, não há transparência sobre o conteúdo dos anúncios tampouco sobre seus critérios de distribuição. Significa dizer que não é possível identificar quais anúncios estão sendo exibidos para cada usuário (JAMISON et al. 2020). Devido à falta de regulamentação, a publicidade online cria um ambiente propício a diferentes tipos de *cibercrime*, colocando em risco a segurança dos consumidores e a credibilidade de anunciantes legítimos. Por exemplo, anúncios que promovem golpe de estado (NETLAB, 2023a), compra de armas (MARTINS; GELAPE; SPAGNUOLO, 2023) e fraudes financeiras (NETLAB, 2023b) circulam facilmente nas plataformas, que seguem lucrando com esse tipo de publicidade tóxica e danosa.

Por último, tem sido dada pouca atenção acadêmica à forma como as campanhas de influência e as suas práticas (incluindo, mas não se limitando à desinformação) têm evoluído como mercado criminoso, porém lucrativo, cada vez mais orientado às lógicas do capitalismo de vigilância. Estudos do NetLab (NETLAB, 2023a, NETLAB, 2023b, NETLAB, 2023c) confirmam um aspecto perverso das redes sociais: a proliferação de anúncios predatórios que vitimizam milhões de usuários, especialmente os mais vulneráveis. Por um lado, os anunciantes selecionam os perfis de pessoas comumente suscetíveis a determinadas narrativas para vender promessas falsas ou exageradas. Por outro, as plataformas online permitem esse tipo de segmentação da publicidade por meio de vigilância digital e coleta de dados sensíveis dos usuários, o que resulta num modelo de perpetuação dessas fragilidades, da estratificação social e de injustiças (O'NEIL, 2020). Há uma necessidade de criação de indicadores para mensurar a qualidade dos dados provenientes de plataformas digitais, com foco na transparência e na prestação de contas em relação a anúncios políticos, eleitorais ou sensíveis para o desenvolvimento de políticas públicas. Vale ressaltar que a transparência e o acesso a dados devem respeitar critérios técnicos mínimos para permitir diagnósticos robustos. Indicadores são fundamentais para mapear e avaliar as ferramentas de transparência oferecidas atualmente pelas plataformas, fornecendo evidências sobre dados incompletos, inconsistentes e de baixa qualidade que impedem a análise sistemática, o diagnóstico de riscos e a responsabilização de possíveis danos. Garantir a qualidade dos dados coletados e analisados é uma forma de assegurar a confiabilidade e a reproduzibilidade de estudos, além de possibilitar suas generalizações (SRIVASTAVA; MISHRA, 2021).

Também é fundamental entender *quais tipos* de dados podem ser acessados, uma vez que plataformas são acusadas de limitar o acesso àqueles que podem resultar em escândalos políticos e crises de imagem (BEN-DAVID, 2020), forjando um teatro da transparência, que esconde as limitações propositorais de sua arquitetura. Em linhas gerais, a qualidade de dados é uma medida que indica quanto dos dados, em posse de uma organização ou indivíduo, de fato estão adequados para o propósito almejado e ao mesmo tempo estão de acordo com dimensões definidas, reconhecidas e empregadas internacionalmente (IBM, [s.d.]). Srivastava & Mishra (2021) definem que os dados de mídias sociais de alta qualidade são aqueles críveis e acurados, apontando que fatores como a dificuldade em se desenvolver um algoritmo robusto para a coleta de dados volumosos e muito variados das plataformas de redes sociais representam um obstáculo à extração de dados de qualidade.

Com base neste diagnóstico, a UFRJ entende que os estudos que propõe neste projeto poderão fornecer uma compreensão detalhada do funcionamento de tais operações de influência que causam danos ao cidadão consumidor. Além dos indicadores, o projeto deverá focar em mais dois estudos: um primeiro sobre anúncios falsos, seus mecanismos e potenciais danos a fornecedores e consumidores; e um segundo sobre o ecossistema de desinformação que culmina em operações financeiras com prejuízo de consumidores, empresas e instituições. A compreensão de tais fenômenos é fundamental para a elaboração de políticas públicas que, ao coibirem práticas engonosas, fraudulentas e predatórias adotadas no ambiente das plataformas, busquem proteger o enorme contingente de consumidores que utilizam mídias digitais, reduzindo possíveis prejuízos e danos – tanto financeiros e psicológicos como de privacidade e liberdade.

#### Interesses Recíprocos

A regulamentação das plataformas online tem enfrentado forte oposição das empresas de tecnologia, que estão usando todos os recursos possíveis para impedir sua aprovação. O que está em jogo são os bilhões arrecadados com a publicidade digital que hoje tem poucas regras, restrições ou obrigações de transparência, deixando anunciantes e consumidores vulneráveis aos interesses econômicos dessas empresas. Espera-se, ao final do projeto, obter um mapeamento do ecossistema digital cuja infraestrutura é utilizada nas operações de influência que causam danos aos consumidores brasileiros. Tal conhecimento será materializado através de: 1) indicadores para sistematizar e mensurar a transparência e a qualidade do acesso aos dados das plataformas digitais, no que diz respeito aos dados gerados pelos usuários e dados relativos a anúncios online; 2) um protocolo de denúncias de informações falsas e fraudes nas plataformas online para o MJ implementar em seus canais virtuais; 3) relatórios baseados em evidências com os principais resultados dos estudos propostos; 4) seminário para a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa; 5) banco de dados utilizado nos estudos, com a identificação de atores problemáticos; 6) entrega de um documento final sintetizando os resultados dos estudo; e 7) publicação do livro com os principais achados e discussão dos impactos do projeto.

Os resultados esperados irão descrever um cenário desafiador no que diz respeito à transparência e ao acesso aos dados, visto que nenhuma empresa fornece informações que propiciem um monitoramento verdadeiramente transparente e que permita mensurar impactos, entender populações, segmentar regiões, entre outras análises. Portanto, o projeto pretende obter como resultado a produção de dois indicadores: um sobre dados produzidos pelos usuários e outro sobre publicidade programática nas redes sociais. Pretende-se também discutir a proteção de dados, privacidade e direitos do consumidor diante desses indicadores.

Acredita-se que os resultados apresentados preencherão uma lacuna existente no conjunto de pesquisa acadêmicas empíricas sobre os usos das plataformas digitais para a articulação de operações engonosas que possam causar danos aos consumidores no Brasil. As ações efetivas de combate a tais operações de influência necessitam de evidências científicas para embasar políticas públicas de mitigação que possam beneficiar o conjunto da sociedade brasileira - incluindo consumidores, cidadãos, empresas e instituições democráticas.

Os estudos produzidos no âmbito desse projeto tem como benefício final fomentar o debate público e político sobre a regulamentação das plataformas. Os resultados também podem ser úteis para suscitar debates sobre o papel do Estado nas abordagens regulatórias que podem ser implementadas, discernir os problemas que a regulamentação deve resolver e indicar soluções que podem ser integradas ao arcabouço jurídico brasileiro. As evidências e indicadores produzidos por esse projeto podem ser um passo importante para construir novas formas de reorganizar a relação entre o Estado, as empresas e os cidadãos com o objetivo de servir ao interesse público.

Interesse do Fundo de Direitos Difusos: obter informações científicamente validadas que possam subsidiar futuras regulamentações e ações estratégicas benéficas ao conjunto dos consumidores brasileiros.

Interesse da UFRJ: receber apoio financeiro de fundamental importância para viabilizar a agenda de pesquisa de ponta do laboratório Netlab, capaz de ampliar as fronteiras do conhecimento na área e de fornecer informações relevantes para ações práticas de combate a operações de influência predatórias, colocando o Brasil na vanguarda das iniciativas de proteção do consumidor diante das plataformas digitais.

#### 6. SUBDESCRALIZAÇÃO:

A Unidade Descentralizadora autoriza a subdescentralização para outro órgão ou entidade da administração pública federal?

- ( ) Sim  
(X) Não

#### 7. FORMAS POSSÍVEIS DE EXECUÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS:

A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados poderá ser:

- ( ) Direta, por meio da utilização capacidade organizacional da Unidade Descentralizada.  
( ) Contratação de particulares, observadas as normas para contratos da administração pública.  
(X) Descentralizada, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio regidas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

#### 8. CUSTOS INDIRETOS (ART. 8, §2º):

A Unidade Descentralizadora autoriza a realização de despesas com custos operacionais necessários à consecução do objeto do TED?

- (X) Sim  
( ) Não

O pagamento será destinado aos seguintes custos indiretos, descritos no Cronograma de Desembolso no montante de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) - A composição dos custos da Fundação Universitária José Bonifácio - FUJB é constituída do trabalho da Fundação de Apoio, somados aos valores gerais relacionado a utilização da infraestrutura da fundação: despesa com energia elétrica, telefone, correio, CEG, impostos, taxas, manutenção, consertos, material de consumo, serviços indireto:

1. Contratação dos profissionais dedicados ao projeto, conforme memorial quantitativo constante na Justificativa - Detalhamento orçamentário das despesas operacionais e administrativas com FUJB (24547110) - Valor: R\$ 181.000,00 (cento e oitenta e um mil reais); e
2. Infraestrutura da fundação de apoio, estimado pelo período de execução do projeto, conforme memorial quantitativo constante na Justificativa - Detalhamento orçamentário das despesas operacionais e administrativas com FUJB (24547110) - Valor: 19.000,00 (dezenove mil reais).

#### 9. CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO:

METAS	DESCRÍÇÃO	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total	Ínicio	Fim
META 1	Criação de indicadores e protocolo de	Und	2	R\$ 424.714,00	R\$ 424.714,00	outubro/2023	janeiro/2024

	denúncias para o Ministério da Justiça implementar em seus canais virtuais										
<b>PRODUTOS</b>	Protocolos										
<b>META 2</b>	Desenvolver pesquisas sobre anúncios falsos e o ecossistema de desinformação que culmina em operações financeiras, a partir de evidências baseadas em dados e métodos científicos	Und	3	R\$ 1.273.784,97	R\$ 1.273.784,97	novembro/2023	setembro/2024				
<b>PRODUTOS</b>	Relatórios de estudos e livros										
<b>META 3</b>	Banco de dados relativos a estudos nº 1 e nº 2	Und	1	R\$ 139.500,00	R\$ 139.500,00	julho/2024	setembro/2024				
<b>PRODUTO</b>	Banco de dados										
<b>META 4</b>	Promover seminários para divulgar e discutir os resultados dos dois estudos propostos no projeto com as equipes do Ministério da Justiça e convidados	Und	3	R\$ 162.000,00	R\$ 162.000,00	fevereiro/2024	setembro/2024				
<b>PRODUTOS</b>	Eventos										
<b>10. CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO::</b>											
<b>MÊS/ANO</b>		<b>VALOR</b>									
outubro/2023		R\$ 1.395.714,00									
fevereiro/2024		R\$ 604.284,97									
<b>TOTAL</b>		R\$ 1.999.998,97									
<b>11. PLANO DE APLICAÇÃO CONSOLIDADO - PAD:</b>											
<b>CÓDIGO DA NATUREZA DA DESPESA</b>		<b>ANO</b>	<b>CUSTO INDIRETO</b>	<b>VALOR TOTAL PREVISTO (CUSTO INDIRETO + CUSTO DO PROJETO)</b>							
339014		2023	-	R\$ 6.000,00							
339018		2023	-	R\$ 342.400,00							
339020		2023	-	R\$ 753.600,00							
339030		2023	-	R\$ 351,34							
339033		2023	-	R\$ 6.000,00							
339039		2023	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00							
449052		2023	-	R\$ 87.362,66							
339014		2024	-	R\$ 10.500,00							
339018		2024	-	R\$ 181.200,00							
339020		2024	-	R\$ 376.800,00							
339033		2024	-	R\$ 12.000,00							
339039		2024	-	R\$ 23.784,97							
<b>12. PROPOSIÇÃO e APROVAÇÃO:</b>											
Aaprovo, conforme Plano de Trabalho (25067014) e Cronograma de Desembolso (25067014) registrado pela UFRJ na Plataforma Transferegov.br.											
<b>Cássia Curan Turci</b> Vice-Reitora da Universidade Federal do Rio de Janeiro											
Aaprovo, conforme voto do Relator-Conselheiro do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos - CFDD (24965656), aprovação na 263ª Reunião Ordinária do CFDD (24965840) e nos termos da Nota Técnica 4 (24547268).											
<b>Armênio Bello Schmidt</b> Presidente do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos											



Documento assinado eletronicamente por Cássia Curan Turci, Usuário Externo, em 28/09/2023, às 17:21, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por Armenio Bello Schmidt, Presidente do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, em 28/09/2023, às 17:38, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **25276608** e o código CRC **9C43B9BC**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.