

Contratação de influenciadores pela administração: regras e boas práticas de governança

A expansão do marketing de influência vem alterando a forma como governos, órgãos públicos e instituições se comunicam com a população. A lógica tradicional da comunicação pública institucional, historicamente baseada em campanhas massivas, linguagem formal e meios convencionais, passou a conviver com formatos mais personalizados, segmentados e orientados por engajamento. Nesse contexto, o uso de influenciadores digitais na comunicação pública deixa de representar fenômeno episódico e passa a integrar, de forma crescente, estratégias institucionais de comunicação de diversos entes federativos.

Esse movimento, contudo, trouxe desafios jurídicos relevantes. Diferentemente da publicidade privada, a comunicação pública está submetida a limites constitucionais específicos, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição. O ambiente digital, marcado por linguagem informal, narrativas autorais e forte associação à imagem pessoal dos criadores de conteúdo, tensiona diretamente esses parâmetros tradicionais do direito administrativo e da comunicação institucional.

A ausência de regulamentação específica contribuiu para ampliar a insegurança jurídica em torno do tema. Em diferentes situações, campanhas com influenciadores passaram a gerar questionamentos relacionados à promoção pessoal de autoridades, publicidade disfarçada, ausência de transparência contratual, utilização inadequada de recursos públicos e fragilidade nos mecanismos de controle e prestação de contas.

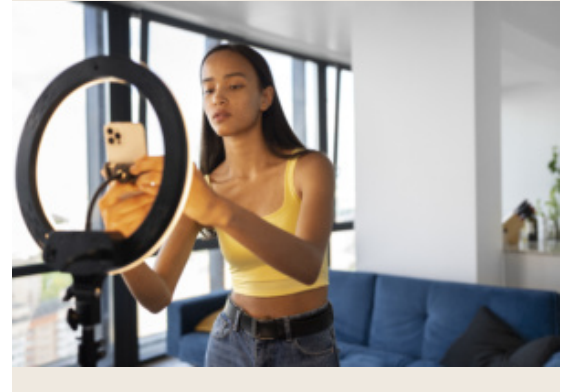
O debate contemporâneo, portanto, não envolve a proibição do uso de influenciadores na comunicação pública, mas sim a construção de parâmetros mínimos de governança capazes de compatibilizar inovação comunicacional com integridade institucional, segurança jurídica e respeito às limitações constitucionais impostas à Administração Pública.

As diretrizes de governança nesse campo podem ser organizadas em três grandes eixos: curadoria e conformidade do conteúdo; modelagem jurídica e contratação; e seleção técnica e mitigação de riscos reputacionais.

Curadoria do conteúdo, transparência e impessoalidade

O primeiro eixo possui relação direta com a própria natureza jurídica da publicidade institucional. A Constituição estabelece que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve possuir caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedando a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (artigo 37, §1º, da Constituição).

Freepik



Spacca

Esse dispositivo produz consequências práticas relevantes no ambiente digital. A atuação de influenciadores contratados pelo poder público não pode transformar campanhas institucionais em instrumentos de valorização pessoal de governantes ou agentes políticos. A finalidade da comunicação estatal permanece vinculada ao interesse público e ao dever de informação ao cidadão.

Na prática, isso exige cautela especial em campanhas realizadas em contextos politicamente sensíveis, sobretudo em períodos próximos às eleições. A jurisprudência eleitoral e dos tribunais de contas vem adotando interpretação rigorosa quanto à utilização promocional da publicidade institucional, especialmente quando há personalização excessiva da comunicação estatal ou exploração política da imagem de gestores públicos.

A própria legislação eleitoral reforça essa preocupação ao restringir publicidade institucional em determinados períodos e vedar condutas capazes de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos (artigo 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/1997). Em ambientes digitais, nos quais conteúdos possuem elevado potencial de viralização, impulsionamento e segmentação algorítmica, os cuidados com impessoalidade e neutralidade institucional tornam-se ainda mais relevantes.

Outro aspecto central desse eixo diz respeito ao dever de transparência. A publicidade patrocinada sem identificação clara já é considerada prática ilícita pelo Código de Defesa do Consumidor, que exige identificação imediata e ostensiva da publicidade (artigo 36 da Lei nº 8.078/1990). A matéria também é disciplinada pelos códigos de autorregulação publicitária e pelas orientações do Conar, que exigem transparência na identificação de conteúdo patrocinado no ambiente digital.

Embora tais práticas sejam vedadas juridicamente, o ambiente digital ainda convive com situações de publicidade insuficientemente identificada ou deliberadamente disfarçada. No âmbito da administração pública, a questão assume gravidade ainda maior, pois envolve diretamente recursos públicos e deveres constitucionais de publicidade e transparência administrativa.

Toda publicidade institucional realizada por influenciadores deve ser ostensivamente identificada como conteúdo patrocinado, publicidade institucional ou parceria remunerada, permitindo ao cidadão reconhecer imediatamente a natureza da comunicação veiculada. A ausência dessa identificação compromete a legitimidade institucional da campanha e amplia riscos de responsabilização perante tribunais de contas, Ministério Público e órgãos de controle.

Também merece atenção o fenômeno das chamadas narrativas coordenadas. A reprodução simultânea de conteúdos semelhantes por múltiplos perfis pode gerar percepção artificial de apoio massivo a determinada ação governamental. Em certas hipóteses, esse fenômeno aproxima-se de práticas conhecidas como *astroturfing* [1], caracterizadas pela simulação de apoio orgânico ou espontâneo.

Sob a perspectiva da comunicação pública, tais práticas podem comprometer a autenticidade institucional da campanha e afetar a confiança social na atuação do Estado. Por essa razão, ações de influência patrocinadas pelo poder público devem evitar mobilizações político-partidárias, estímulo a ataques contra opositores ou estratégias digitais voltadas à polarização política.

Modelagem jurídica e contratação das ações de influência

O segundo eixo de governança envolve a opção pela modelagem jurídica mais adequada à contratação dos influenciadores. A modelagem que oferece atualmente maior segurança jurídica consiste na contratação realizada no âmbito da atuação das agências e dos contratos regidos pela Lei nº 12.232/2010, regime jurídico próprio das contratações publicitárias da administração pública.

Essa estrutura permite que a atuação dos influenciadores esteja inserida em ação institucional previamente planejada, submetida a mecanismos mais consolidados de governança, controle, prestação de contas e fiscalização contratual. Além disso, favorece alinhamento entre *briefing*, estratégia institucional, público-alvo, métricas de desempenho e objetivos de



uma ação de comunicação pública (como as campanhas institucionais ou de utilidade pública), reduzindo riscos de improvisação, personalização indevida da comunicação e desconexão entre a ação digital e o planejamento global da comunicação pública.

Outras alternativas exigem cautela adicional. Contratações diretas por inexigibilidade ou dispensa apresentam riscos relevantes relacionados à justificativa de preço, demonstração de vantajosidade e caracterização da singularidade da contratação. A Lei nº 14.133/2021 reforçou os deveres de motivação administrativa, gerenciamento de riscos e racionalidade econômica das contratações públicas. No mercado de influência, marcado por subjetividade na precificação, forte assimetria informacional e ausência de parâmetros uniformes de comparação, essas exigências tornam-se particularmente sensíveis.

Também merece ressalvas a possibilidade, em tese, de realização de licitações específicas voltadas exclusivamente à contratação de influenciadores ou agências de influenciadores fora da lógica da contratação publicitária regida pela Lei nº 12.232/2010. Embora juridicamente possível em determinadas hipóteses, esse modelo tende a fragmentar a comunicação institucional, desintegrando a atuação dos influenciadores do planejamento estratégico global da publicidade pública. Além disso, trata-se de modelagem ainda sem o mesmo grau de consolidação normativa, procedimental e validação prática perante órgãos de controle que caracteriza o regime específico das contratações publicitárias.

A contratação de influenciadores dentro da estrutura da Lei nº 12.232/2010 traz ainda uma segunda camada relevante de discussão jurídica: o enquadramento da própria natureza da contratação como “produção de conteúdo” ou como “mídia”. Isso porque a atuação dos influenciadores possui, em muitos casos, natureza jurídica anfíbia, combinando simultaneamente elementos típicos de produção de conteúdo e de mídia digital. Há componente criativo e autoral relacionado ao desenvolvimento da peça, linguagem, roteiro e personalização da comunicação, mas há também dimensão fortemente associada à capacidade de distribuição, alcance, audiência, impressões e performance de entrega do conteúdo.

Vale mencionar que a lógica de contratação pela perspectiva de mídia ganhou reforço normativo com a Instrução Normativa Secom/PR nº 4/2023, que prevê o cadastramento de produtores de conteúdo digital no sistema Mídiacad. Embora a norma não resolva definitivamente o enquadramento jurídico da contratação, ela deverá fortalecer a utilização de parâmetros típicos de mídia para ações orientadas por alcance, audiência, entrega e performance, contribuindo para maior comparabilidade, padronização de métricas e racionalidade na precificação das ações com influenciadores.

Por fim, cabe mencionar que a contratação de influenciadores no âmbito da comunicação pública impõe atenção aos deveres de transparência previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). O mercado de influência frequentemente opera com cláusulas de confidencialidade sobre cachês e estruturas de remuneração. No âmbito da administração pública, porém, tais restrições encontram limites relevantes diante do dever de publicidade administrativa e da necessidade de prestação de contas ao controle externo.

Seleção técnica e mitigação de riscos reputacionais

O terceiro eixo envolve a seleção técnica dos influenciadores e a mitigação de riscos reputacionais. A escolha do influenciador não pode ocorrer exclusivamente com base em número de seguidores ou popularidade. Critérios técnicos tornam-se indispensáveis, como aderência ao público-alvo, compatibilidade temática, histórico reputacional, qualidade do conteúdo, capacidade efetiva de entrega e análise de riscos institucionais.

Nesse cenário, a chamada *due diligence* reputacional assume papel central. A imagem do influenciador passa a integrar, ainda que temporariamente, a própria imagem institucional da campanha pública. Envolvimento em controvérsias, disseminação de fake news, associação a práticas ilícitas ou manifestações incompatíveis com valores institucionais podem produzir danos significativos à credibilidade da ação governamental.

Também se torna relevante a verificação da cadeia de intermediação contratual. O ecossistema do *marketing* de influência frequentemente envolve agentes, agenciadores, intermediários e estruturas de representação nem sempre formalizadas de maneira clara. Isso exige atenção adicional quanto à legitimidade da representação, regularidade fiscal, responsabilidades contratuais e fluxos financeiros envolvidos na contratação.

A ausência de clareza nessa cadeia pode gerar problemas relacionados à economicidade, à responsabilização contratual e à própria regularidade da execução do ajuste administrativo. Em determinadas hipóteses, inclusive, a multiplicidade de intermediários dificulta a identificação do efetivo destinatário dos recursos públicos e fragiliza os mecanismos de controle.



Conclusão

O avanço da *creator economy* tornou inevitável a aproximação entre influenciadores digitais e comunicação pública. Essa aproximação, contudo, exige amadurecimento institucional e desenvolvimento de parâmetros mínimos de governança. A incorporação dessas ferramentas pelo Estado não pode ocorrer por mera replicação automática das práticas do setor privado, sobretudo em ambiente submetido a limites constitucionais rigorosos.

Mais do que um debate sobre marketing digital, trata-se de discussão diretamente relacionada à preservação da confiança institucional, à legitimidade democrática da comunicação estatal e à integridade da atuação administrativa no ambiente digital contemporâneo.

A consolidação de boas práticas de governança, transparência, controle e mitigação de riscos tende a desempenhar papel fundamental na construção de um modelo juridicamente seguro para contratação de influenciadores pela administração pública. Em um cenário de crescente digitalização da comunicação institucional, o desafio não é impedir a inovação, mas assegurar que ela permaneça compatível com os princípios constitucionais que regem a atuação estatal.

[1] O termo *astroturfing* deriva da marca “AstroTurf”, conhecida pela produção de grama sintética utilizada em estádios esportivos. A expressão passou a ser utilizada para descrever práticas que simulam apoio popular espontâneo, mas que, na realidade, são artificialmente coordenadas ou financiadas. No ambiente digital, o fenômeno pode ocorrer por meio da disseminação simultânea de conteúdos padronizados por múltiplos perfis, influenciadores ou estruturas de impulsionamento, criando percepção artificial de consenso social ou apoio orgânico. O tema passou a receber maior atenção regulatória no Brasil, especialmente no âmbito do Projeto de Lei nº 58/2025, que propõe regras de transparência para conteúdos patrocinados, narrativas coordenadas e impulsionamento de conteúdos políticos, institucionais e ideológicos em plataformas digitais.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-17/contratacao-de-influenciadores-pela-administracao-publica-regras-e-boas-praticas-de-governanca/>