



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Resolução da Assembleia da República n.º 33/2022

Sumário: Parecer sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política.

Parecer sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política

A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e do n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 21/2012, de 17 de maio, 18/2018, de 2 de maio, e 64/2020, de 2 de novembro, dirigir ao Governo o seguinte parecer sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política:

1 — A proposta de regulamento analisada promove uma harmonização das regras a nível da União Europeia garantindo uma transparência elevada no que respeita à propaganda política e aos serviços conexos, proporcionando uma maior segurança jurídica, especialmente para os prestadores de serviços. Limitada às questões relacionadas com transparência e utilização de técnicas de direcionamento na propaganda política, não interfere com outros aspetos regulados a nível nacional, como a legalidade do conteúdo da propaganda política e os períodos durante os quais são permitidos anúncios, nem com a natureza dos participantes no processo democrático.

2 — A presente proposta de regulamento assegura, através de regras específicas, a proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais, nomeadamente restrições às técnicas de direcionamento que se considera afetarem negativamente os direitos, quando utilizados no contexto da propaganda política.

3 — Sem prejuízo de outros aspetos merecedores de análise mais detalhada, noutras fases do procedimento legislativo, são desde logo de assinalar algumas questões jurídicas que se afiguram pertinentes para a avaliação da proposta de regulamento, designadamente:

A norma que estabelece as definições relevantes para efeitos da proposta de regulamento suscita dificuldades em algumas das escolhas adotadas, a saber:

a) O conceito de *propaganda política* afigura-se desnecessariamente difuso ao ir para lá das campanhas eleitorais e referendárias, propondo-se incluir igualmente campanhas direcionadas a influenciar processos legislativos ou regulamentares, matérias que se aproximam mais da atividade de representação de interesses (*lobbying*), e em relação às quais não há determinação de períodos ou regras específicos para condução das atividades de campanha, valendo exclusivamente um princípio de liberdade geral de comunicação e ação política;

b) O conceito de *interveniente* é simultaneamente excessivo no seu escopo e confuso nas suas fronteiras face a outras realidades.

Por um lado, é expansivo, incluindo partidos políticos, coligações, referidas como *alianças*, expressão que pode não traduzir a diversidade de modalidades eleitorais de todos os Estados-Membros, partidos políticos europeus, candidatos, quer a órgãos do poder político, quer a cargos de liderança de um partido político, não sendo claro se apenas à liderança nacional e nem sequer sendo verificável na legislação de cada Estado-Membro a existência de normas legais definidoras do respetivo estatuto de candidato interno ou sequer da existência de regulação legal de campanhas e atos eleitorais internos dos partidos, funcionários eleitos, conceito de difícil identificação no direito interno de inúmeros Estados-Membros, membros não eleitos de governos, organização de campanha com ou sem personalidade jurídica, apontando num sentido de informalidade que não é consentâneo com as exigências frequentes de direito eleitoral em matéria de identificação e prestação de contas, ou qualquer pessoa singular ou coletiva que represente ou atue em nome de qualquer das demais entidades referidas, gerando confusão sobre se há titularidade de órgãos internos, capacidade de vinculação externa da entidade, ou mera promoção dos seus fins sem a devida articulação formal — o que suscita de novo o problema da compatibilidade com regras estritas de prestação de contas e fiscalização comuns aos Estados-Membros.

Por outro lado, não é claro em que medida se distingue ou confunde com o conceito de *patrocinador*, atenta a sua significativa extensão, que se confronta com a simplicidade do conceito

de *patrocinador*, «a pessoa singular ou coletiva em cujo nome um anúncio político é preparado, colocado, publicado ou divulgado».

Além disso, é de estranhar a construção de um conceito tão vasto para não se vislumbrar uma utilização no articulado da proposta de regulamento senão uma única vez, dominando sim o conceito de *patrocinador* nas principais disposições substantivas do normativo;

c) O conceito de *período eleitoral* é igualmente pouco claro, parecendo remeter para a legislação de cada Estado-Membro, embora não o faça expressamente, e não atendendo à diversidade de constrangimentos temporais que as campanhas podem convocar, veja-se a título meramente exemplificativo o caso português, em que são distintas as obrigações para entidades públicas e privadas em período de pré-campanha, campanha, no dia de reflexão ou no dia da votação;

d) O conceito de *editor de propaganda política* também corre o risco de se mostrar equívoco, podendo sobrepor-se ao de *serviço de propaganda política*, se entendido no sentido de produtor desses conteúdos, como a palavra editor denotaria, ou, em alternativa, de abranger qualquer pessoa que partilhe o conteúdo, mesmo que através de redes sociais particulares.

No que respeita ao regime substantivo, a escala de obrigações associadas ao «aviso de transparência» (artigo 7.º da proposta de regulamento), pode colocar em risco a eficácia da comunicação pretendida e aumentar os custos associados à mesma, não se evidenciando com clareza a vantagem na sua inserção, para a prossecução dos fins pretendidos, em particular em Estados-Membros em que as campanhas se encontram reguladas e balizadas temporalmente e o aparecimento de anúncios se encontra devidamente contextualizado nos meios tradicionais de comunicação, relativamente aos quais se aplica a presente proposta de regulamento.

Ou seja, ainda que a preocupação subjacente à proposta de regulamento seja de relevo no que respeita a conteúdos partilhados em linha, em particular com recurso a redes sociais, onde se podem mais facilmente confundir, intencionalmente ou não, com outros conteúdos não políticos, nos suportes clássicos a aplicação do regime afigura-se desadequada.

No quadro particular da ordem jurídica portuguesa, as disposições da proposta de regulamento, na dimensão da transparência, também apresentam dificuldades acrescidas de compatibilização com institutos jurídicos próprios da comunicação política e com opções legislativas reguladoras das matérias. A título de exemplo assinala-se o regime jurídico, constitucionalmente determinado e garantido, com previsão na legislação eleitoral e referendária, do direito de antena ou as disposições da Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, que «Estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral, regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial», que mantém a proibição de compra de publicidade comercial para fins de campanha eleitoral e que as estendeu às plataformas em linha.

Ainda no quadro da tutela de direitos fundamentais, a proposta de regulamento não traça sempre fronteiras claras entre o que se reconduziria à sua esfera de propaganda política e o que se poderia limitar a representar o exercício das liberdades fundamentais de expressão ou de imprensa, em particular se atendermos ao facto de os candidatos individualmente considerados serem integrados no conceito amplo de intervenientes.

Finalmente, o universo de disposições propostas no que respeita ao direcionamento e amplificação convocam uma reflexão mais abrangente do que aquela que esta resposta parcelar em sede de propaganda política aparenta oferecer. Efetivamente, deve ser debatida previamente com vista ao seu eventual aprofundamento em normativo europeu da admissibilidade do recurso ao direcionamento e amplificação sempre que realizados com sacrifício de direitos fundamentais dos cidadãos, em particular dos seus dados pessoais, nomeadamente, mas não só, aqueles qualificáveis como sensíveis nos termos da legislação vigente sobre proteção de dados. Uma intervenção precoce nesta sede pode produzir o efeito inverso ao pretendido, normalizando e legitimando a utilização sempre que a proposta de regulamento não o afaste, tendo em conta que apenas se foca na salvaguarda dos dados sensíveis, abrindo caminho à utilização dos demais.

Nestes termos, a Assembleia da República considera pertinente que o Governo se abstenha, nas diferentes configurações do Conselho onde for tomada qualquer decisão sobre a matéria.

Aprovada em 17 de junho de 2022.

O Presidente da Assembleia da República, *Augusto Santos Silva*.

115486345