



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**Comissão de Assuntos Europeus**

**Projeto de Resolução n.º 122 /XV/1.<sup>a</sup>**

**Relativo ao Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a  
transparência e o direcionamento da propaganda política.**

No âmbito do processo de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu um pedido de parecer, por parte do Secretária de Estados dos Assuntos Europeus, relativamente à proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO sobre a transparência e o direcionamento da propaganda política.

A proposta em causa, foi objeto de parecer por parte da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Incidindo sobre matéria que recai na reserva absoluta de competência da Assembleia da República, a emissão de parecer é um dever de pronúncia previsto no artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei 64/2020, de 2 de novembro, relativa ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia.

A proposta de regulamento tem como objetivo nuclear estabelecer regras harmonizadas de transparência no contexto da propaganda política visando criar um elevado nível de transparência da propaganda política e serviços conexos, tendo em conta a proteção de dados pessoais dos cidadãos dos Estados Membros. Salienta-se, no entanto, que a propaganda política se encontra especificamente regulamentada. As regras nacionais impõem obrigações aos intervenientes políticos e às empresas que prestam serviços de propaganda política. Estas regras centram-se tradicionalmente nos meios de comunicação social “fora de linha” (jornais, estações de radiodifusão, etc.), mas com a evolução tecnológica a propaganda em linha deslocou-se cada vez mais para a esfera digital, trazendo conseqüentemente novos desafios, em particular relacionados com questões de transparência, responsabilização e direcionamento manipulativo,



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**Comissão de Assuntos Europeus**

sobretudo tendo em conta a natureza transfronteira de que se reveste a propaganda política. Neste contexto, considera-se necessário criar um quadro jurídico que permita resolver a fragmentação regulamentar existente, garantir elevados padrões de transparência, aumentar a resiliência contra a manipulação e a interferência externas no que respeita à informação, e contribuir para o bom funcionamento do mercado interno da propaganda política. Por conseguinte, a proposta em causa institui um quadro jurídico harmonizado que estabelece:

- a) a redução da fragmentação jurídica, a eliminação dos obstáculos e a redução dos custos dos serviços transfronteiriços;
- b) a definição de elevados requisitos de transparência para os anúncios políticos;
- c) dar resposta aos riscos específicos em matéria de proteção de dados decorrentes da utilização de algumas técnicas de direcionamento e amplificação;
- d) assegurar uma supervisão eficaz das obrigações previstas e reforçar os resultados regulamentares;
- e) a promoção de uma maior transparência e eleições livres e justas através do cumprimento das regras pelos partidos políticos na UE.

A presente proposta complementa também o Regulamento Serviços Digitais, que inclui determinadas obrigações gerais de transparência para os intermediários em linha, nomeadamente, no que diz respeito à transparência da publicidade em linha, como ainda um o quadro mais amplo da UE para o mercado dos serviços digitais, destacando-se ainda que a proposta abrangerá atividades quer em linha, quer fora de linha.

A proposta está, igualmente, enquadrada e alinhada com o pacote eleitoral apresentado em setembro de 2018, incluindo a Recomendação sobre as redes de cooperação eleitoral, a transparência em linha, a proteção contra os incidentes de cibersegurança e as campanhas de desinformação, que promove a cooperação entre as autoridades competentes a nível nacional e da União para proteger as eleições e contém recomendações específicas destinadas a promover a transparência da comunicação de cariz político, bem como orientações sobre a aplicação da legislação da União em matéria de proteção de dados que apoiam o cumprimento do Regulamento (UE) 2016/679.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

Assim, nos termos do n.º 4 do artigo 2.º Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020 de 2 de novembro, a Assembleia da República resolve 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 do Parlamento Europeu e do Conselho, ora analisada, promove uma harmonização das regras a nível da UE 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. Além disso, a presente proposta 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.
2. 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:
  - A norma que estipula as definições relevantes para efeitos do regulamento suscita algumas dificuldades nalgumas das escolhas perfilhadas, a saber:
    - a. O conceito de *propaganda política* afigura-se desnecessariamente difuso ao ir para lá das campanhas eleitorais e referendárias, propondo-se abarcar igualmente campanhas direcionadas a influenciar processos legislativos ou regulamentares, matérias que se aproxima muito mais determinantemente da atividade de representação de interesses (*lobbying*) e em relação às quais não há determinação de períodos ou regras específicos para condução



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

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 político, 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 a 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*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

Ademais, é de estranhar a construção de um conceito tão vasto para não se vislumbrar uma utilização no articulado do regulamento senão uma única vez, dominando sim o conceito de patrocinador nas principais disposições substantiva do normativo.

- c. O conceito de *período eleitoral* é igualmente pouco claro, parecendo remeter para a legislação de cada Estado-membro (embora o não 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, alternativamente, 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) pode fazer perigar a eficácia da comunicação pretendida e aumentar os custos associados à mesma, sem que se vislumbre 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, aos quais o presente regulamento se aplica nos mesmos termos).

Ou seja, ainda que a preocupação subjacente à proposta seja de relevo no que respeita a conteúdos partilhados em linha, em particular com recurso a redes sociais, onde se podem mais facilmente confundir



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**Comissão de Assuntos Europeus**

(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 na dimensão da transparência também convocam dificuldades acrescidas de compatibilização com institutos jurídicos próprios da comunicação política e/ou com opções legislativas reguladoras das matérias. A título de exemplo assinalam-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 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, o 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, mormente (mas não só) aqueles qualificáveis como sensíveis nos termos da legislação vigentes sobre proteção de dados. Uma intervenção precoce nesta sede pode produzir o efeito inverso ao pretendido, normalizando e legitimando a utilização sempre que o regulamento o não afaste (tendo em conta que apenas se foca na salvaguarda dos dados sensíveis, abrindo caminho à utilização dos demais).



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**Comissão de Assuntos Europeus**

**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.**

Assembleia da República, 15 de junho de 2022

**O Presidente da Comissão**

**(Luis Capoulas Santos)**