

PROPAGANDA ELEITORAL DIGITAL NO DIREITO COMPARADO: UM MAPEAMENTO DE DESAFIOS E SOLUÇÕES

DIGITAL ELECTORAL ADVERTISING IN COMPARATIVE LAW: A MAPPING OF
CHALLENGES AND SOLUTIONS

Francisco Brito Cruz¹

Anna Martha Cintra²

Recebido em 25/10/23 e aprovado em 15/11/23.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo explorar estruturas regulatórias eficazes para a propaganda eleitoral no ambiente digital em expansão. Ao analisar a evolução histórica da publicidade política e examinar diversas abordagens regulatórias, incluindo o Digital Services Act na União Europeia, o Federal Election Campaign Act nos Estados Unidos e a Lei Eleitoral Brasileira, a pesquisa identifica desafios e discute as soluções experimentadas pelas jurisdições para garantir transparência e equidade nas comunicações políticas digitais.

Palavras-chave: Propaganda, eleitoral, digital, Estados Unidos, União Europeia.

ABSTRACT

This study aims to explore effective regulatory frameworks for electoral propaganda in the expanding digital environment. Analyzing the historical evolution of political advertising and examining diverse regulatory approaches, including the Digital Services Act in the EU, the Federal Election Campaign Act in the US, and the Brazilian Election Law, the research identifies challenges and discusses the envisioned solutions by different jurisdictions to ensure transparency and

¹ Doutor, mestre e bacharel em direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e diretor executivo do InternetLab, centro de pesquisa em direito e tecnologia.

² Bacharel em direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e pesquisadora do InternetLab, centro de pesquisa em direito e tecnologia.

fairness in digital political communications.

Keywords: Advertising, electoral, digital, United States, European Union

Sumário: Introdução; 1. A evolução e o uso de anúncios políticos e eleitorais no digital; 2. Regulação de anúncios políticos e eleitorais: diferentes abordagens; 2.1. Anúncios no Digital Services Act e no debate europeu; 2.2. Estados Unidos e o pragmatismo regulatório; 2.3. A Lei das Eleições no Brasil: propaganda eleitoral como conjunto vazio? 3. A prática privada: quais as definições praticadas pelo setor? 4. Discussão e conclusão. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a crescente influência da esfera digital na política tem gerado questionamentos fundamentais sobre como regular efetivamente a propaganda eleitoral em um ambiente on-line em constante expansão. Diante dessa problemática, o presente estudo adota uma abordagem metodológica abrangente, que envolve uma análise minuciosa das distintas definições e regulamentações de anúncios políticos, com ênfase nos desafios legais e práticos enfrentados por diferentes jurisdições e plataformas digitais. A primeira seção deste artigo examina a evolução histórica e o crescente uso de anúncios políticos e eleitorais no contexto digital, considerando as mudanças nas estratégias de campanha e as tecnologias emergentes que moldaram consideravelmente o cenário dos anúncios políticos on-line. Em seguida, o estudo abrange três seções que fazem uma descrição de abordagens regulatórias diversas no Brasil, Europa e Estados Unidos. Destacam-se, nesse contexto, as disposições do *Digital Services Act* da União Europeia, as estratégias regulatórias adotadas nos Estados Unidos, particularmente pelo *Federal Election Campaign Act* (FECA) e pela *Federal Election Commission* (FEC), bem como as provisões da Lei das Eleições no Brasil referentes à propaganda eleitoral digital. Agregando no mapa analítico, o artigo também considera as políticas e práticas implementadas por grandes empresas de tecnologia, como Google e Meta, no que diz respeito à regulamentação e identificação de anúncios políticos. A última seção traz um conjunto de reflexões sobre as vantagens, desvantagens e conflitos entre as diversas abordagens regulatórias, além dos desafios comuns emergentes no contexto da propaganda eleitoral digital.

1. A EVOLUÇÃO E O USO DE ANÚNCIOS POLÍTICOS E ELEITORAIS NO DIGITAL³

Até o início do século XXI, a comunicação política no Brasil era dominada pela mídia de massa, com as campanhas políticas principalmente estruturadas em torno da radiodifusão. Essas campanhas eram orquestradas por políticos e profissionais de marketing (os tradicionais “marqueteiros”), com a produção e circulação de informações seguindo a lógica jornalística e do entretenimento. Do ponto de vista regulatório, se recrudesceram a partir da diáde entre a cobertura da reportagem (e sua regulação) e o Horário Político Eleitoral Gratuito (HPEG). Nessa chave, o sociólogo Manuel Castells (2013) identificou três aspectos cruciais nessa comunicação política baseada na mídia de massa: a ênfase em crenças e emoções em vez de debates racionais, o predomínio do infoentretenimento na cobertura política e o uso estratégico de coleta e análise de dados pessoais para direcionar mensagens e narrativas de teor emocional para audiências segmentadas.

Ao longo das últimas três décadas, a internet solidificou sua posição como uma forma de mídia dominante, ao lado da televisão, rádio e jornais, com mais de 4 bilhões de usuários globalmente, superando a televisão em atratividade para anúncios. Esse impacto da internet transformou o panorama midiático brasileiro, diversificando as fontes de informação e comunicação e reduzindo o domínio da radiodifusão. Com a arquitetura aberta da internet, surgiram novos atores e negócios de mídia, bem como uma comunicação mais horizontal, permitindo que qualquer usuário conectado se torne um emissor de comunicação de massa – o que o mesmo Castells (2007) definiu como uma possibilidade de *autocomunicação de massa*.

Essa mudança foi impulsionada pelas plataformas de conteúdo e comunicação *on-line*, como Facebook, X (anteriormente conhecido como Twitter) e YouTube, facilitando o acesso e a participação nesse ambiente. A influência das plataformas digitais na publicidade é notável, com modelos de negócios baseados em publicidade direcionada e personalizada para audiências segmentadas. Esse ambiente resulta em interações mais singularizadas e participativas, reformulando as estratégias de comunicação e propaganda política, com campanhas políticas adaptando-se a uma estrutura mais conectada e incorporando ferramentas de publicidade digital.

³ Essa reconstrução histórica pode ser encontrada em maior detalhe em obra pretérita: BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. Dados pessoais em campanhas políticas: a construção de uma ponte entre proteção de dados pessoais e regulação eleitoral. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; BIONI, Bruno; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Octávio Luiz (Coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Editora Forense (GEN), 2020, p. 554.

Diante disso, com a crescente influência do digital, as estratégias de campanha não se limitam mais a eventos físicos e anúncios televisivos. Agora, integram ferramentas de marketing digital, aproveitando a coleta e análise de dados em larga escala e os serviços oferecidos por toda uma miríade de intermediários. Com diversos produtos de mídia digital utilizados pela publicidade comercial por marcas, campanhas passam a se interessar por seu potencial, ousando a depender de seu apetite por risco e por quais demografias que eram seu alvo (Gomes, 2009). Em meados da década de 2010 uma série de autores já se debruçavam sobre as problemáticas levantadas por tais novas modalidades da publicidade digital (Chester e Montgomery, 2018).

Desta forma, a última década foi marcada por campanhas políticas intensas pela internet, como nas eleições nos EUA em 2012 e 2016, o *Brexit* em 2016, e no Brasil em 2018. Nesses momentos, a evolução da internet levou as campanhas políticas a adotarem a personalização da comunicação, direcionando anúncios políticos com base em dados pessoais, por exemplo. Especificamente no Brasil, as eleições de 2018 desafiaram o modelo estabelecido, levantando preocupações sobre como o regime regulatório de campanhas estava preparado para um “novo jogo” das campanhas intensamente digitais⁴.

Antes de passar à discussão de diferentes modelos de regulação aplicáveis ao uso dessas novas técnicas é necessário esquematizá-las, mesmo que de maneira didática e simplificada, ajudando na apreensão do que cobrem os regimes estipulados por diferentes jurisdições. Para esses fins, faremos duas diferenciações simples e uma delimitação. A primeira diz respeito à diferença entre a venda de espaço publicitário – ou anúncios – e a venda de serviços atrelados à produção de campanhas publicitárias, esta que não é o objeto central desse artigo. A segunda aborda a venda de espaço publicitário a partir de quem o fornece, encontrando três tipos gerais de fornecedores: (i) plataformas digitais que oferecem espaço a conteúdos gerados por usuários terceiros, que didaticamente chamaremos de “plataformas”; (ii) usuários de plataformas digitais que vendem espaço em seus próprios perfis ou canais, comumente denominados “influenciadores digitais”; e (iii) provedores de conteúdo na internet que possuem os próprios canais de divulgação na web ou em aplicativos próprios, normalmente identificados como “portais de conteúdo”.

⁴ Esse argumento tem centralidade em nosso diagnóstico e pode ser encontrado na íntegra em BRITO CRUZ, Francisco. Definindo as regras do jogo: a regulação de campanhas políticas e a internet. 2019. 380 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. A tese foi posteriormente publicada em livro: BRITO CRUZ, Francisco. Novo Jogo, Velhas Regras: Democracia e Direito na Era da Nova Propaganda Política. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

Com efeito, entre os produtos relevantes no mercado da publicidade digital, o microdirecionamento de anúncios via plataformas emergiu como alternativa principal, uma poderosa ferramenta para as campanhas políticas oferecida pelas plataformas digitais a partir de diferentes modalidades de venda da atenção de usuários de seus serviços ou audiências conectadas com suas redes de distribuição de anúncios. Essa alternativa possibilita a entrega de mensagens específicas a audiências segmentadas, com base em características demográficas, interesses e comportamentos. Tais técnicas, combinadas com a análise de dados pessoais, permitiram uma segmentação mais precisa de audiências.

Por fim, delimitamos que por mais que aplicativos como o WhatsApp sirvam para a distribuição de peças publicitárias, o fato de que esse ou outros serviços de mensagens privadas ou protocolos de e-mail não oferecem *per se* serviços que impulsionam mensagens – o que geralmente fica a cargo da capacidade do emissor em conseguir endereços para serem incluídos em listas de transmissão ou grupos – os diferencia das plataformas citadas acima. Eles não serão considerados fornecedores de espaço publicitário pois, via de regra, se configuram como serviços mais próximos à atividade de transmissão de informações entre dispositivos (o que faz com que não haja um servidor em nuvem que permanentemente hospede essas informações, apenas momentaneamente enquanto a transmissão é concluída), e não de hospedagem de informações publicamente acessíveis.

2. REGULAÇÃO DE ANÚNCIOS POLÍTICOS E ELEITORAIS: DIFERENTES ABORDAGENS

2.1. Anúncios no Digital Services Act e no debate europeu

A União Europeia não possui, atualmente, uma definição jurídica do que seria considerado um anúncio político digital. O *Digital Services Act* (DSA) é o que mais se aproxima de algum parâmetro para veiculação de propaganda eleitoral na seara on-line, trazendo um conceito generalizado de anúncio e algumas regras para plataformas e anunciantes cumprirem nessa atividade.

O artigo 3, (r), do DSA estabelece que um anúncio “é uma informação desenvolvida para divulgar uma mensagem de uma pessoa física ou jurídica, independentemente se para fins comerciais ou não, e veiculadas em uma plataforma on-line mediante remuneração específica para essa divulgação”. O anúncio, portanto, é visto como um serviço econômico, que consiste na preparação, colocação, promoção, publicação, entrega ou disseminação de alguma mensagem.

Em razão disso, a legislação traz, sobretudo, obrigações de transparência. O artigo 26 do DSA determina que as plataformas devem assegurar que os usuários

possam identificar claramente (i) que a mensagem divulgada é um anúncio; (ii) quem é o anunciante, por meio da divulgação de seu nome; (iii) quem pagou pelo anúncio, se essa pessoa for diferente do anunciante; (iv) quais os parâmetros utilizados que determinaram o direcionamento daquele anúncio àquele usuário; (v) ferramentas para alterar esses parâmetros e (vi) ferramentas de denúncia para que os usuários possam sinalizar sobre conteúdos que são anúncios mas não estão identificados como tais.

O artigo 39, por sua vez, determina que as plataformas devem propiciar um repositório de anúncios, que ficarão disponíveis durante todo o período em que forem veiculados e até um ano após eles terem sido apresentados pela última vez. Além das informações que já serão disponibilizadas durante a própria veiculação do anúncio, a biblioteca também deverá indicar: (i) o período durante o qual o anúncio foi apresentado; (ii) se o anúncio foi elaborado de forma a atingir um ou mais grupos específicos de usuários daquele serviço e, em caso afirmativo, os parâmetros utilizados para esse fim e (iii) o número total de usuários alcançados e, quando aplicável, o número discriminado por Estado-Membro para o grupo ou grupos específicos visados pela publicidade. Todavia, caso o anúncio tenha sido removido da plataforma em razão de alguma ilegalidade ou incompatibilidade com os termos e serviços respectivos, o repositório deverá informar não os dados mencionados acima, mas qual ilegalidade foi cometida ou quais regras da plataforma foram violadas.

O DSA traz, porém, uma novidade em relação a técnicas de perfilização, ou seja, tecnologias de direcionamento de conteúdo com base na elaboração de perfis de usuários a partir de suas informações pessoais. Para usuários maiores de idade, é proibida a veiculação de anúncios fundados nessas técnicas que utilizam dados pessoais sensíveis. Para crianças e adolescentes, as técnicas de perfilização são completamente banidas, não podendo ser utilizadas também com base em dados pessoais gerais. Considerando o caso da Cambridge Analytica⁵, em que a empresa obteve acesso aos dados de mais de 80 milhões de usuários do Facebook para posterior utilização em campanhas políticas, as proibições têm uma grande relevância no cenário de anúncios políticos. Por mais que o microdirecionamento tenha o potencial de aumentar o engajamento político e facilitar a comunicação de partidos e movimentos políticos com possíveis eleitores e apoiadores, a coleta e o uso de dados pessoais têm um enorme impacto no direito à privacidade e podem interferir na autonomia pessoal, algo essencial para a democracia.

⁵ [Rede social deve pagar multa em caso Cambridge Analytica no Reino Unido. InternetLab, 2019. Acesso em: 27 out. 2023.](#)

A legislação, portanto, apesar de não possuir regras diretamente direcionadas a anúncios políticos, tem disposições que se encaixam no contexto. De certa forma, elas se coadunam com o objetivo estabelecido no preâmbulo do DSA, de que as grandes plataformas digitais devem diminuir os riscos sistêmicos resultantes de seus serviços, o que inclui “efeitos negativos no processo democrático, no discurso cívico e no processo eleitoral”⁶.

Essa ausência de padronização sobre propaganda eleitoral no âmbito europeu tem uma justificativa. Em razão da competência limitada da União Europeia relacionada a processos nacionais democráticos, a regulação de anúncios por partidos políticos e similares, particularmente durante períodos de eleição, ficou reservada para cada Estado-Membro, dentro de seu ordenamento jurídico nacional (Drunen et. al. , 2022). No entanto, o surgimento de novas dinâmicas, como o aumento da veiculação de propaganda por meios digitais, o uso frequente de técnicas de direcionamento baseadas no processamento de dados pessoais e restrições nacionais sobre a circulação transfronteiriça de serviços de propaganda política, fizeram com que a Comissão Europeia elaborasse, em 2021, um projeto de lei sobre o assunto (Barata, 2023).

O projeto de lei sobre “transparência e fiscalização de anúncios políticos”, em tradução livre, tem por objetivos (i) estabelecer regras harmonizadas para um maior nível de transparência quanto a anúncios políticos e serviços correlacionados e (ii) proteger pessoas físicas quanto ao processamento de dados pessoais a partir da elaboração de disposições sobre técnicas de perfilização e amplificação no contexto de anúncios políticos. A ideia é que a norma seja aplicada aos “editores de propaganda política” (*political advertising publishers*), isto é, pessoas físicas ou jurídicas que transmitem, disponibilizam por uma interface, ou, de outra forma, trazem ao domínio público a propaganda política por qualquer meio. Isso inclui, portanto, plataformas de redes sociais.

Diferentemente do DSA, o projeto de lei possui uma definição sobre propaganda e anúncio político. O artigo 2, (2), define “propaganda política” (*political advertising*) como a elaboração, colocação, promoção, publicação ou disseminação, por qualquer meio, de uma mensagem (i) por, para ou em nome de um agente político, a menos que seja de natureza puramente privada ou comercial; ou (ii) que seja capaz de influenciar o resultado de uma eleição ou referendo, um processo legislativo ou regulatório ou o comportamento do eleitor. Os agentes políticos incluem, de acordo com o artigo 2, (4), partidos políticos, coligações políticas, candidatos a

⁶ “(82) A third category of risks concerns the actual or foreseeable negative effects on democratic processes, civic discourse and electoral processes, as well as public security”. [EUR-LEX \(2022\)](#). Acesso em: 27 out. 2023.

cargos eleitorais, bem como pessoas físicas ou jurídicas que representam ou agem em nome de qualquer uma das pessoas ou organizações mencionadas e promovem seus objetivos políticos. O artigo 2, (3), por sua vez, define “anúncio político” (*political advertisement*) como um “exemplo de propaganda política”.

Apesar da existência de uma definição sobre anúncios políticos ser importante para direcionar a atuação de todos os atores envolvidos nesse cenário, o conceito proposto pelo projeto traz alguns desafios. O artigo 2 não prevê nenhuma exigência, por exemplo, da existência de uma remuneração acordada para que uma mensagem seja considerada uma propaganda política. Desde que as plataformas de redes sociais passaram a ser também um espaço de produção, circulação e consumo de informação política, a forma como se faz propaganda eleitoral também mudou. Com os usuários das redes também tendo o poder da comunicação, observou-se, em campanhas eleitorais mais recentes, práticas orgânicas e descentralizadas de apoiadores, que divulgaram, espontaneamente, informações sobre os seus candidatos⁷. Essa falta de clareza na definição feita pelo projeto pode levar a situações em que a mera disseminação de mensagem de apoio político seja considerada uma forma de anúncio político.

Em relação às obrigações, o artigo 7 determina algumas regras de transparência para os editores de propaganda política. De acordo com o artigo, as propagandas políticas deverão ser veiculadas com as seguintes informações (i) uma declaração de que se trata de uma propaganda política; (ii) a identidade do patrocinador da propaganda e a entidade que controla o patrocinador; (iii) um aviso de transparência para permitir que o contexto do anúncio político e os seus objetivos sejam compreendidos. Esse aviso de transparência, por sua vez, deve conter as seguintes informações: (i) a identidade do patrocinador e detalhes de contato; (ii) o período durante o qual a propaganda ficará publicada e será veiculada; (iii) informações sobre valores gastos e benefícios recebidos em troca da preparação, colocação, promoção, publicação e divulgação da propaganda; (iv) quando aplicável, a indicação da eleição ou referendo ao qual a propaganda está vinculada; (v) quando aplicável, link que direciona para o repositório de anúncios da empresa e (vi) informações sobre como utilizar os mecanismos de denúncia. As informações do aviso de transparência devem estar presentes do momento em que o anúncio passa a ser veiculado até um ano após a última vez em que foi divulgado.

As grandes plataformas de redes sociais que permitem a circulação de anúncios políticos deverão ter, também, um repositório de anúncios políticos. O arti-

⁷ BRITO CRUZ, F.; MASSARO, H.; BORGES, E. ‘Santinhos’, memes e correntes: um estudo sobre spam político no WhatsApp. InternetLab, 2019.

go 9, por sua vez, estabelece que as plataformas devem disponibilizar mecanismos de denúncia para que os usuários sinalizem que um determinado anúncio publicado não está em conformidade com a legislação.

O projeto de lei, assim como no DSA, também proíbe técnicas de perfilização com base em dados pessoais sensíveis, e determina que, no caso de processamento de dados pessoais, os editores deverão incluir, em seus avisos de transparência, informações sobre a utilização de microdirecionamento.

As obrigações presentes no projeto de lei não se distanciam muito do que já está estabelecido no DSA para anúncios de maneira geral. Todavia, aliado a uma certa ausência de clareza sobre a definição de anúncios políticos, o projeto de lei parece direcionar um grande poder e responsabilidade para essas plataformas se uma determinada publicação se enquadra dentro dos parâmetros estabelecidos.

2.2. Estados Unidos e o pragmatismo regulatório

Em âmbito federal, os Estados Unidos ainda não promulgaram nenhuma legislação voltada especificamente para atividades de campanha no meio digital. Não obstante, existem disposições no *Federal Election Campaign Act* (FECA), a principal legislação federal sobre arrecadação e gastos com campanhas políticas, e nas regras emitidas pelo *Federal Election Commission* (FEC) que abordam as comunicações feitas pela internet.

O termo “anúncio político” não é definido pelo FECA. Todavia, o código distingue três principais atividades de comunicação que estão submetidas às suas regras. Em primeiro lugar, qualquer comunicação pública feita por um comitê político, incluindo mensagens que não defendam expressamente a eleição ou derrota de um candidato federal claramente identificado ou que não solicitem uma contribuição, devem cumprir determinadas obrigações. Por sua vez, comunicação pública (*public communications*) é definida pelo FECA como “uma comunicação por meio de qualquer transmissão, cabo ou comunicação via satélite, jornal, revista, instalação de publicidade externa, correspondência em massa ou telefone para o público em geral, ou qualquer outra forma de publicidade política pública geral”⁸ e comitê político compreende campanhas de candidatos, partidos e comitês de ação política⁹. Em segundo lugar, comu-

⁸ “(22) Public communication .— The term “public communication” means a communication by means of any broadcast, cable, or satellite communication, newspaper, magazine, outdoor advertising facility, mass mailing, or telephone bank to the general public, or any other form of general public political advertising”. [Title 52, subtitle III chapter 301](#).

⁹ “(4) The term “political committee” means — (A) any committee, club, association, or other group of persons

nicações que foram financiadas para defender expressamente a eleição ou a derrota de um candidato claramente identificado ou para solicitar qualquer contribuição por meio de qualquer estação de radiodifusão, jornal, revista, instalação de publicidade externa, e-mail ou qualquer outro tipo de publicidade política pública geral (*express advocacy*) também estão submetidas às disposições do FECA¹⁰. Por fim, as chamadas comunicações eleitorais (*electioneering communications*), que se referem às que mencionam candidatos durante períodos pré-eleitorais por transmissão, cabo ou satélite, mas não pedem eleição ou derrota, estão sujeitas ao FECA¹¹.

Em síntese, o FECA se preocupa, de maneira geral, com anúncios que tratam diretamente de eleições ou candidatos, de modo que aqueles que se referem somente ao apoio ou oposição sobre questões políticas estão fora dos limites da lei e da regulamentação de financiamento de campanha. A exceção é quando o anúncio é feito por um comitê político.

Todas essas três modalidades de comunicação mencionadas, quando veiculadas, devem possuir um aviso legal (*disclaimer*) sobre a pessoa física ou jurídica que está por trás do financiamento. Se foi paga e autorizada por um candidato, um comitê político de um candidato ou por seus agentes, a comunicação deverá declarar expressamente que foi paga por esse comitê político. Se foi financiada por outras pessoas, mas autorizada por um candidato, um comitê político de um candidato ou por seus agentes, a mensagem deverá indicar que foi paga por essas outras pessoas e autorizada por esse comitê político. Se ela, porém, não tiver sido autorizada por um candidato, um comitê político ou por um de seus agentes, a comunicação deverá apontar o nome e o endereço permanente, o número de telefone ou o endereço *World Wide Web* da pessoa que pagou pela comunicação e declarar que não é autorizada por nenhum candidato ou comitê de candidato.

Com o objetivo de adaptar a legislação federal às novas dinâmicas de propaganda eleitoral no meio on-line, o FEC possui algumas exigências para comu-

which receives contributions aggregating in excess of \$1,000 during a calendar year or which makes expenditures aggregating in excess of \$1,000 during a calendar year; or (B) any separate segregated fund established under the provisions of section 30118(b) of this title; or (C) any local committee of a political party which receives contributions aggregating in excess of \$5,000 during a calendar year, or makes payments exempted from the definition of contribution or expenditure as defined in paragraphs (8) and (9) aggregating in excess of \$5,000 during a calendar year, or makes contributions aggregating in excess of \$1,000 during a calendar year or makes expenditures aggregating in excess of \$1,000 during a calendar year". [Title 52, subtitle III chapter 301](#)

¹⁰ [Making independent expenditures](#). Federal Election Commission, United States of America.

¹¹ [Making electioneering communications](#). Federal Election Commission, United States of America.

nicações públicas que são feitas na internet¹². As comunicações públicas pela internet que incluam componentes gráficos ou de texto devem incluir um aviso sobre os patrocinadores por escrito e legível, que pode ser visualizado sem a necessidade de qualquer ação por seu destinatário. Para comunicações públicas pela internet que contenham apenas áudio (sem componentes de vídeo, gráficos ou texto), o aviso deve estar incluído no componente de áudio, de modo que o destinatário não precise realizar nenhuma ação adicional além de ouvir o anúncio para obter as informações sobre os patrocinadores respectivos. Para comunicações públicas na internet em que o aviso é exibido em um vídeo, ele deve ser visível por pelo menos quatro segundos e aparecer sem que o destinatário realize qualquer ação. Por fim, quando o aviso não puder ser fornecido, ou ocupar mais de 25% da comunicação devido às restrições de caracteres ou espaço intrínsecas ao produto ou mídia publicitária, ele poderá ser adaptado, por meio da utilização de símbolos e ícones, por exemplo.

Essa ausência de regras quanto a anúncios políticos digitais não passou em vão, porém, pelo Congresso Nacional americano. Após acusações de que a Rússia tentou influenciar as eleições presidenciais de 2016 comprando e posicionando anúncios políticos em plataformas como Facebook, X (anteriormente conhecido como Twitter) e Google, os senadores Mark Warner, Amy Klobuchar e Lindsey Graham propuseram o *Honest Ads Act*¹³. O projeto de lei visa a fazer alterações no FECA para garantir que anúncios políticos veiculados via internet estejam sujeitos às mesmas regras das propagandas feitas por TV, rádio ou satélite¹⁴.

O *Honest Ads Act* propõe três grandes mudanças. A primeira é que a definição de comunicações públicas incluiria, também, mensagens feitas por satélite, internet paga ou comunicação digital paga. A segunda seria para incluir, dentro do escopo de comunicações eleitorais (*electioneering communication*), mensagens que são colocadas ou promovidas em troca de uma taxa em uma plataforma on-line. A terceira é exigir que plataformas com mais de 50 mil usuários nos Estados Unidos e que vendam “propaganda política qualificada” (*qualified political advertising*) mantenham um repositório com registros de solicitações de compra de anúncios políticos que excedam o valor de 500 dólares. O projeto indica, por fim, que uma “propaganda política qualificada” é qualquer anúncio que (i) é feito por ou em nome de um candidato ou (ii) comunica uma mensagem relacionada a qualquer assunto político de importância nacional, incluindo (a)

¹² Advertising and disclaimers. Federal Election Commission, United States of America. Acesso em 27 out. 2023.

¹³ WARNER, Mark R. The Honest Ads Act. Senate. Acesso em 27 out. 2023.

¹⁴ [A Bill: 116 Congress 1 S. Honest Ads Act](#). Acesso em 27 out. 2023.

um candidato; (b) qualquer eleição para um cargo do governo federal ou (c) uma questão legislativa nacional de importância pública.

A proposta também pretende incorporar dentro do FECA as exigências que já são feitas pelo FEC quanto aos *disclaimers* para comunicações públicas feitas na internet.

Observa-se, assim, que os senadores visam não só a ampliar os meios pelos quais as comunicações políticas são feitas, mas também o próprio conceito do que seria uma comunicação política submetida ao FECA. Não fica claro pela redação do projeto se os “assuntos políticos de importância nacional” são exclusivamente os relacionados a candidatos, eleições e questões legislativas nacionais ou se eles ultrapassam isso. Em qualquer uma das hipóteses, porém, enfrenta-se um problema semelhante ao do projeto de lei da União Europeia, e se distancia do próprio objetivo do FECA, que visa a excluir do escopo da propaganda política comunicações que apenas se posicionam em relação a questões políticas. Não resta elucidado, também, sobre a exigência de pagamento de uma contrapartida para a qualificação como anúncio político. Só é possível supor por outras disposições, como a que exige o repositório para aqueles que comprem anúncios políticos por um valor acima de 500 dólares.

2.3. A Lei das Eleições no Brasil: propaganda eleitoral como conjunto vazio?

Seguindo a linha da União Europeia e dos Estados Unidos, o Brasil também não apresenta, em seu ordenamento jurídico, uma definição de anúncio político. O artigo 36-A da Lei das Eleições indica, porém, um parâmetro por exclusão, ao determinar que não se configura propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, os seguintes atos de comunicação, inclusive via internet: (i) a menção à pretensa candidatura; (ii) exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos; (iii) a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (iv) a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; (v) a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; (vi) a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (vii) a divulgação

de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (viii) a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias e (ix) campanha de arrecadação prévia de recursos por meio de doações feitas através de instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo em sítios de internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares.

Os artigos 57-A e 57-B, por sua vez, afirmam que a propaganda eleitoral na internet é permitida se gratuita e realizada nas seguintes formas: (i) em sítio do candidato, partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; (ii) por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; (iii) por meio de *blogs*, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: (a) candidatos, partidos ou coligações; ou (b) qualquer pessoa natural. Por sua vez, a propaganda eleitoral paga – objeto do presente artigo – só é possível por meio do chamado *impulsionamento de conteúdos*¹⁵ e desde que contratada por partidos, coligações e candidatos e seus representantes. Em resolução editada em 2021 (Res. TSE n. 23.671/2021), fica inclusive esclarecido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que apenas a publicidade fornecida por plataformas se encaixa na definição, ao passo que

[i]ncluem-se entre os tipos de propaganda eleitoral paga vedados pelo caput deste artigo [o art. 29] a contratação de pessoas físicas ou jurídicas para que realizem publicações de cunho político-eleitoral em seus perfis, páginas, canais, ou assimilados, em redes sociais ou aplicações de internet assimiladas, bem como em seus sítios eletrônicos.

Também utilizando a definição pela negativa, a resolução fala em “publicações de cunho eleitoral”, estabelecendo que “somente as empresas cadastradas na Justiça Eleitoral na forma do § 9º poderão realizar os serviços de *impulsionamento de propaganda eleitoral* previstos no art. 35, XII, da Res. TSE n. 22.607/2019”.

¹⁵ O *impulsionamento de conteúdo* foi incluído na Lei das Eleições pela minirreforma eleitoral de 2017 (Lei n. 13.488/2017). De acordo com a Res. TSE n. 23.610/2019, o *impulsionamento de conteúdo* é o mecanismo ou serviço que, mediante contratação com os provedores de aplicação de internet, potencialize o alcance e a divulgação da informação para atingir usuários que, normalmente, não teriam acesso ao seu conteúdo, incluída entre as formas de *impulsionamento* a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, nos termos do artigo 26, § 2º, da Lei n. 9.504/1997.

A falta de uma definição sobre anúncios políticos em meios digitais, porém, também traz algumas determinações similares às que ocorrem na União Europeia e nos Estados Unidos. O artigo 57-C, §1º, por exemplo, proíbe, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet em sítios de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos. Se levarmos em consideração as novas propostas de regulação que estão sendo feitas nesses outros países, o posicionamento de uma organização sem fins lucrativos em relação a uma determinada questão política em seu site poderia ser enquadrado, eventualmente, como uma propaganda eleitoral? Essa situação poderia afetar profundamente o direito à liberdade de expressão dos indivíduos.

Por outro lado, a Lei das Eleições, em comparação com o DSA e as disposições do FEC, dá poucos detalhes sobre a transparência de informações quanto à veiculação de anúncios em plataformas digitais via os chamados “impulsioneamentos”. As únicas exigências formais são (i) a comunicação, à Justiça Eleitoral, dos endereços eletrônicos das aplicações, salvo aqueles de iniciativa de pessoa natural e (ii) a identificação quando a propaganda eleitoral está sendo feita por meio de impulsionamento de conteúdo. Não há a obrigação, por exemplo, da identificação do responsável pela contratação do impulsionamento ou da indicação das técnicas e categorias de perfilamento utilizadas. Tampouco se demanda a manutenção de um repositório de anúncios pelas plataformas digitais, que só existem hoje por iniciativa própria dessas.

Ainda, em relação ao impulsionamento de conteúdo, não há nenhuma restrição quanto aos dados pessoais que podem ou não ser utilizados para o microdirecionamento de propaganda eleitoral, o que abre relevante debate sobre a proteção do direito à privacidade e proteção de dados dos cidadãos¹⁶.

Dessa maneira, os atores habilitados a impulsionar podem não só direcionar anúncios distintos para setores diferentes do eleitorado conectado, como podem fazê-lo a partir de diversos produtos publicitários de provedores de aplicação de internet, notadamente posts patrocinados no Instagram e Facebook, anúncios no YouTube e links patrocinados no Google, como já se notava no início de 2018 (Brito Cruz et. al. 2018). Foram essas empresas que em 2018, 2020 e 2022 decidiram se enquadrar nos ditames legais e vender mídia – ou impulsionar

¹⁶ Conforme argumentado em BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. Dados pessoais em campanhas políticas: a construção de uma ponte entre proteção de dados pessoais e regulação eleitoral. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; BIONI, Bruno; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Octávio Luiz (Coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Editora Forense (GEN), 2020, p. 554; e em GRUPO DE ESTUDOS EM PROTEÇÃO DE DADOS E ELEIÇÕES. *Proteção de Dados Pessoais e Eleições: Relatório de Recomendações para o quadro brasileiro atual*. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições, 2021. Acesso em 27 out. 2023.

namento – para candidaturas. Do ponto de vista das mensagens eletrônicas, a regulação crescentemente atinge o uso de cadastros para envio, conforme pode ser aprofundado no debate sobre proteção de dados na seara eleitoral (Brito Cruz, 2020, p. 554).

No caso brasileiro também há a possibilidade de inovação legislativa à vista, em especial com a tramitação do Projeto de Lei n. 2.630/2020, nos anos de 2020 a 2023, no Congresso Nacional. O projeto traz desde suas primeiras versões regras direcionadas para dar transparência e nova tutela para a publicidade comercializada pelas plataformas digitais – em especial os mecanismos de busca e redes sociais. Mesmo que diferentes substitutivos circulem trazendo variados escopos e obrigações, faz sentido apontar que a tônica do projeto é criar obrigações de transparência para as plataformas, que podem ser exigidas periodicamente – em relatórios anuais ou semestrais – ou continuamente – com a ideia de repositórios/biblioteca de anúncios. Os diferentes substitutivos consultados no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados frequentemente trazem obrigações mais severas para a publicidade “política” (sem definições mais claras de como interpretar esse conceito); regras para a identificação do anunciante; obrigações de publicizar as audiências ou públicos comercializados para diferentes campanhas e inclusive regramento que remete à legislação que regula a publicidade off-line (buscando submeter as plataformas a práticas nacionais de mercado comumente identificadas com a comercialização de mídia pela radiodifusão).

Mesmo que não se coloque como um projeto endereçado a candidaturas ou ao momento eleitoral, o Projeto de Lei n. 2630/2020 tem o condão de adicionar uma nova camada de questões ao ordenamento brasileiro, em especial reforçando o cerco regulatório às plataformas de internet que passaram a comercializar a única modalidade de propaganda eleitoral paga permitida – o chamado *impulsionamento*.

3. A PRÁTICA PRIVADA: QUAIS AS DEFINIÇÕES PRATICADAS PELO SETOR?

Para além de legislações nacionais sobre publicidade eleitoral na internet, grandes plataformas digitais que escolheram oferecer tais serviços publicitários nessas diferentes jurisdições possuem políticas e práticas privadas em relação à regulamentação e identificação de anúncios políticos. Dentre elas, destacam-se o Google e a Meta, que disponibilizam expressamente serviços de veiculação de anúncios políticos no Brasil, EUA e UE.

Em ambos os casos, as políticas das plataformas apresentam uma definição do que seria considerado um anúncio político. Para a Meta, são aqueles (i) feitos por, em nome de ou sobre um candidato a um cargo público, uma figura pública,

um partido político, um comitê de ação política ou que defende o resultado de uma eleição para um cargo público; ou (ii) sobre eleições, referendos ou iniciativas de votação, incluindo campanhas de incentivo ao voto ou eleitorais; ou (iii) regulamentados como propaganda política.¹⁷ A rede social cita, inclusive, alguns exemplos do que são considerados anúncios pela plataforma¹⁸. E, mais recentemente, passou a proibir os seguintes conteúdos de serem objeto de anúncio político: (i) conteúdos que desincentivam as pessoas de participarem nas eleições; (ii) conteúdos que questionam a legitimidade de uma eleição futura ou em andamento e (iii) conteúdos com alegações prematuras de vitória eleitoral¹⁹.

O Google, por sua vez, conceitua como anúncio político (i) aqueles que se referem a um partido político, coligação, federação, um governante eleito ou um candidato em nível federal, incluindo presidência, vice-presidência, Senado Federal ou Câmara dos Deputados e (ii) aqueles que se referem a um partido político, coligação, federação, um governante eleito ou um candidato em nível estadual, incluindo governador, vice-governador, Assembleia Legislativa Estadual, ou Câmara Legislativa do Distrito Federal²⁰.

Ainda, em relação às regras para a veiculação dos anúncios, o Google²¹ e a Meta²² possuem disposições muito semelhantes. Nas duas plataformas, o anunciante deve passar por um processo de verificação de identidade. Além disso, deve colocar em seus anúncios o rótulo de “Pago por” ou de “Propaganda Eleitoral”. O Google dispõe sobre quais são os critérios autorizados a serem utilizados para o microdirecionamento de anúncios eleitorais. São eles: (i) localização geográfica; (ii) idade e sexo e (iii) opções de segmentação textual, como temas e palavras-chave.

¹⁷ [Sobre anúncios relacionados a temas sociais, eleições ou política](#). Facebook, 2023. Acesso em 27 out. 2023.

¹⁸ “Anúncios sobre eleições ou política necessitam de autorização e um rótulo de “Pago por” caso o conteúdo inclua qualquer um destes exemplos: (i) apoio a um político, candidato ou partido político; (ii) o nome de uma figura política, político ou candidato a cargo público, bem como a respectiva imagem, ou menções ao cargo de uma figura política. As figuras políticas incluem autoridades indicadas por políticos, como o Ministro da Saúde; (iii) o nome da página inclui o nome de uma figura política; (iv) apoio a alteração de leis ou políticas; (v) posição contra ou a favor da legislação, como regulamentações, decretos, ordens executivas e proclamações como “confinamento obrigatório”; (vi) movimento de defesa de base no qual há uma chamada para ação que incentiva a pessoa que visualizar o anúncio a entrar em contato com um representante eleito ou órgão governamental, a fim de realizar uma ação específica ou assinar uma petição a um representante eleito ou órgão governamental; (vii) informações sobre votação, como, quando e onde votar, formas de votar, entre outras”. [Facebook, 2023](#). Acesso em 27 out. 2023.

¹⁹ [Informações sobre anúncios proibidos relacionados à votação e anúncios sobre temas sociais e eleições](#). Facebook, 2023. Acesso em 27 out. 2023.

²⁰ [Conteúdo político](#). Google, 2023. Acesso em 27 out. 2023.

²¹ [Verificação de publicidade eleitoral](#). Google, 2023. Acesso em 27 out. 2023.

²² [Obter autorização para veicular anúncios sobre temas sociais, eleições ou política](#). Meta, 2023. Acesso em 27 out. 2023.

Na parte de transparência, tanto a Meta quanto o Google possuem uma biblioteca para anúncios políticos. No Google, o repositório mostra anúncios pagos por anunciantes eleitorais verificados e que foram exibidos pelo menos uma vez na pesquisa, display, Youtube e DV360 desde maio de 2018²³. A Meta, por sua vez, é mais detalhista, disponibilizando as seguintes informações sobre os anúncios políticos: (i) seu criador; (ii) página em que o anúncio foi veiculado; (iii) datas em que o anúncio foi veiculado; (iv) o arquivamento do anúncio (que, no caso de anúncios políticos, tem duração de 7 anos); (v) valor usado; (vi) faixas de impressão; (vii) detalhamentos do alcance, com a porcentagem de pessoas que viram, por idade e gênero, bem como informações sobre as localizações abrangidas; (viii) tamanho estimado do público; (ix) seleção de direcionamento, com dados agregados no nível da página em relação às seleções de público feitas por um anunciante durante os últimos 7, 30 ou 90 dias, incluindo localização, idade, gênero, direcionamento detalhado, idioma, públicos personalizados e públicos semelhantes; (x) informações do rótulo; (xi) informações sobre gastos no Relatório da Biblioteca de Anúncios, incluindo o gasto total da Página, o gasto por rótulo e os gastos recentes dos últimos sete dias; (xii) detalhes sobre a página em que o anúncio foi veiculado, o que inclui páginas e contas conectadas, histórico da página, organizações que gerenciam a página e países principais onde a página é gerenciada²⁴.

Verifica-se, assim, um padrão nas regras sobre anúncios políticos presentes na indústria. Apesar de a definição sobre anúncio político ser mais ampla no caso da Meta, as duas plataformas possuem conceitos similares aos de comunicações públicas do FECA e do projeto de lei da União Europeia, o que por conta de sua textura aberta possibilita escolhas discricionárias do que estaria coberto ou não por suas ferramentas voluntárias de transparência, como as chamadas bibliotecas de anúncio. Por sua vez, as obrigações de transparência parecem apenas reforçar o que já está disposto no FECA e no DSA, como a exigência de identificação do anunciante e financiador e a necessidade de apresentação de um repositório de anúncios.

4. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Por mais que o presente artigo introduza o tema proposto de maneira panorâmica, faz sentido destacar algumas reflexões acerca do quadro comparativo de jurisdições. As reflexões se organizam em três grupos distintos. Em primeiro lugar, se colocam as *diferenças conceituais* entre as diversas abordagens regulatórias,

²³ Political advertising on Google: [supporting responsible political advertising in Brazil](#). Google. Acesso em 27 out. 2023.

²⁴ [Sobre a Biblioteca de Anúncios da Meta](#). Meta, 2023. Acesso em 27 out. 2023.

o que contrasta com o que é praticado pelo setor privado. Ainda nesse conjunto de comparações, é possível especificar as distinções entre o conceito de propaganda, de um lado, e os variados tipos específicos de propaganda paga, de outro. O segundo grupo de reflexões diz respeito ao foco dado *a quem são os sujeitos de obrigações e proibições de cada um dos regimes e quais são essas regras*, frequentemente atreladas à transparência/publicidade. Por fim, o terceiro grupo de reflexões refere-se à avaliação de como a comparação de modelos regulatórios pode apresentar inspirações e alternativas de soluções frente a um *conjunto de desafios comuns* na prática de novas campanhas intensamente digitais.

As diferenças conceituais no âmbito da propaganda isolam primeiramente o exemplo brasileiro, que se absteve de produzir uma definição de propaganda eleitoral frente à autoevidência de que desde a redemocratização “propaganda eleitoral” seria aquela constricta ao Horário Político Eleitoral Gratuito (HPEG), conforme Brito Cruz (2020) argumenta²⁵. Em razão disso, não há sequer definição de trabalho que permita ao tomador de decisão que aplica a regulamentação de campanhas eleitorais separar o joio do trigo na internet, onde não é autoevidente se um conteúdo publicado por apoiador é ou não “propaganda eleitoral”. Por sua vez, no caso europeu vemos (para além da nova proposta específica para anúncios eleitorais) a emergência da regulação estipulada pelo *Digital Services Act* dispensando a circunscrição do que é político/eleitoral a partir da definição do que é publicidade on-line e cobrindo todas as suas modalidades com regras abrangentes. Nos Estados Unidos a definição do que é político emerge, o que parece haver influenciado a estipulação de padrões privados das duas empresas analisadas – que não por acaso têm a matriz naquele país.

Entretanto, o exemplo da Lei das Eleições brasileira entra em seara interessante quando corta a possibilidade de fornecimento de espaço publicitário por influenciadores digitais ou portais, circunscrevendo essa possibilidade às plataformas. Diferentemente do que é praticado nas outras jurisdições, a regra brasileira delimita proibições expressas buscando facilitar a fiscalização (Brito Cruz, 2018) apenas naqueles grandes atores, o que sinaliza um reconhecimento das capacidades limitadas de autoridades eleitorais. Mesmo que na Europa as jurisdições nacionais possam trazer regras adicionais ao direito comunitário, é relevante apontar que o desafio fiscalizatório da publicidade digital é uma realidade encarada com dose extra de realismo pelo legislador brasileiro – e praticamente ignorada pelo liberalismo americano.

²⁵ Ver capítulo 4 e conclusão de BRITO CRUZ, Francisco. Novo Jogo, Velhas Regras: Democracia e Direito na Era da Nova Propaganda Política. Belo Horizonte: Letramento, 2020.

Com linhas de toque com o primeiro grupo de reflexões, o segundo conjunto de aspectos notáveis informa sobre a opção do legislador comunitário europeu em dar esse passo em direção à atribuição de novas responsabilidades para as plataformas digitais, o que não foi diagnosticado nas análises do Brasil e dos EUA (mesmo que no Brasil discuta-se a aprovação do Projeto de Lei n. 2630/2020). Por mais que o setor privado tenha se adiantado proativamente implementando ferramentas de transparência voluntárias, o movimento não pareceu suficiente para sanar o apetite da União Europeia em estabelecer obrigações novas, o que deve gerar um refluxo nos investimentos nesses mecanismos para dar lugar à adequação em relação às novas obrigações.

Ainda nessa seara, há a discussão sobre como entes que não são candidatos podem ou não realizar publicidade digital eleitoral – e como. A legislação brasileira parece mais rigorosa sobre o tema ao conter proibições para não-candidatas/os a impulsionar conteúdo, o que contrasta com as obrigações de transparência mais robustas na Europa e EUA (conhecidos pela emergência dos *Political Action Committees* que agem de forma independente das campanhas).

Por fim, o último grupo de reflexões é como este exercício de comparação oferece alternativas em face de desafios comuns. Notadamente, os desafios que emergem de uma leitura dos diferentes modelos descritos acima são conectados com a (i) proteção da autonomia dos cidadãos e seus direitos de privacidade e proteção de dados; (ii) a defesa da paridade de armas entre candidaturas, consubstanciada na influência velada do poder econômico em pleitos eleitorais; (iii) a proteção da soberania popular em relação à interferência que potências estrangeiras adversárias podem exercer em pleitos eleitorais; e a (iv) limitação do exercício de um poder comunicacional de plataformas digitais em face a democracias representativas, em especial em razão de campanhas eleitorais para seleção de seus representantes serem sensivelmente fenômenos comunicacionais (Brito Cruz, 2019b, p. 30).

Os modelos tendentes a favorecer a proteção da privacidade e a proteção de dados seriam aqueles mais conectados com tais arranjos regulatórios, o que parece estar presente na realidade europeia atual e prospectiva, bem como nas preocupações das resoluções do TSE brasileiro – em especial sobre disparos em massa²⁶. Porém, como argumentam Brito Cruz e Massaro,

²⁶ Cf. GRUPO DE ESTUDOS EM PROTEÇÃO DE DADOS E ELEIÇÕES. *Proteção de Dados Pessoais e Eleições: Relatório de Recomendações para o quadro brasileiro atual*. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições, 2021.; e BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloisa. Dados pessoais em campanhas políticas: a construção de uma ponte entre proteção de dados pessoais e regulação eleitoral. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; BIONI, Bruno; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Octávio Luiz (Coord.). *Tratado de Proteção de Dados Pessoais*. Rio de Janeiro: Editora Forense (GEN), 2020, p. 554.

[u]m olhar interdisciplinar revela que uma atualização das regras do jogo democrático passa por uma reformulação das premissas normativas – e, portanto, constitucionais – que as estruturam e por um reconhecimento sobre novas conexões que surgiram nessa reprogramação. Enfrentar as possíveis distorções na igualdade de chances entre candidaturas e proteger direitos políticos não deixou de ser tarefa premente, mas torna-se cada vez mais difícil deixar de fora a ideia de proteção da autonomia dos cidadãos sobre suas informações pessoais como meio indispensável.

No caso da paridade de armas em face do poder econômico invisível de certas campanhas, a fiscalização efetiva e a transparência são abordagens concorrentes e possivelmente complementares. Destaca-se, nesse ponto, a opção por estipular os chamados *disclaimers* na abordagem dos EUA, a opção por vetar publicidade não vendida exclusivamente por plataformas digitais no Brasil.

A proteção da soberania popular em face de interferência externa aparece como tema de preocupação central nos EUA, ao passo que na Europa os mecanismos de transparência e de acesso a dados por pesquisadores independentes no DSA (o que não foi mencionado acima, mas faz parte do modelo) oferecem à sociedade civil algum ferramental para investigar problemas no uso malicioso/coordenado/inautêntico por agentes e operadores a serviço de adversários geopolíticos.

Por sua vez, a limitação do poder comunicacional exercido por grandes corporações estadunidenses é justamente a tônica do DSA, que se contrapõe à combinação entre vácuo regulatório e esforços voluntários das contrapartes público e privado dos EUA. No Brasil, essa tendência foi recentemente representada no Projeto de Lei n. 2630/2020, que segue em disputa no Congresso Nacional enquanto este artigo é escrito.

Em conclusão, a análise comparativa das abordagens regulatórias em diferentes jurisdições revela as complexidades e desafios inerentes à regulamentação da propaganda e publicidade política digital. Embora cada realidade apresente suas próprias nuances e soluções, é evidente que existem preocupações comuns que exigem uma abordagem cuidadosa e equilibrada. Diante do cenário em constante evolução das campanhas digitais, é fundamental que as autoridades reguladoras e os legisladores estejam atentos às mudanças no ambiente digital, inspirem-se e adotem medidas criativas, eficazes e adequadas a seus contextos, que busquem garantir a integridade e proteção de direitos fundamentais nos processos eleitorais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Bill: 116 Congress 1 S: Honest Ads Act. Scribd, 2021. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/409188376/Mcg-19321>>. Acesso em 27 out. 2023.

Advertising and disclaimers. Federal Election Commission, United States of America. Disponível em <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/advertising-and-disclaimers/>>. Acesso em 27 out. 2023.

BARATA, Joan. Regulation of online political advertising in Europe and potential threats to freedom of expression. London School of Economics and Political Science, 2023. Disponível em <<https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2023/03/09/regulation-of-online-political-advertising-in-europe-and-potential-threats-to-freedom-of-expression/>>. Acesso em 27 out. 2023.

BRITO CRUZ, Francisco; SILVEIRA, Hélio Freitas de Carvalho da; ABREU, Jacqueline de Souza; ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua; VIEIRA, Rafael Sonda; OLIVA, Thiago Dias. *Direito eleitoral na era digital*. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

BRITO CRUZ, F.; MASSARO, H.; BORGES, E. 'Santinhos', memes e correntes: um estudo sobre spam político no WhatsApp. InternetLab, 2019a.

BRITO CRUZ, Francisco. Definindo as regras do jogo: a regulação de campanhas políticas e a internet. 2019. 380 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019b.

BRITO CRUZ, Francisco; MASSARO, Heloísa. Dados pessoais em campanhas políticas: a construção de uma ponte entre proteção de dados pessoais e regulação eleitoral. In: MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; BIONI, Bruno; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Octávio Luiz (Coord.). *Tratado de Proteção de Dados Pessoais*. Rio de Janeiro: Editora Forense (GEN), 2020, p. 554.

CASTELLS, Manuel. *Communication, power and counter-power in the network society*. International Journal of Communication, v. 1, p. 238-266, 2007.

CASTELLS, Manuel. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CHESTER, Jeff; MONTGOMERY, Kathryn C. The role of digital marketing in political campaigns. Internet Policy Review, v. 6, n. 4, 2017; ou BORGESIUS, Frederik J. Zuiderveen et al. Online political microtargeting: promises and threats for democracy. Utrecht Law Review, v. 14, n. 1, p. 82-96, 2018.

Como os anúncios sobre temas sociais, eleições ou política são analisados (com exemplos). Meta, 2023. Disponível em <<https://www.facebook.com/business/help/313752069181919?id=288762101909005>>. Acesso em 27 out. 2023.

Conteúdo político. Google, 2023. Disponível em <<https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=pt-BR#zippy=%2Can%C3%BAncios-eleitorais-no-brasil>>. Acesso em 27 out. 2023.

CRUZ, F.B.; MASSARO, H.; BORGES, E. 'Santinhos', memes e correntes: um estudo sobre spam político no WhatsApp. InternetLab, 2019. Disponível em <<https://internetlab.org.br/pt/noticias/santinhos-memes-e-correntes-um-estudo-sobre-spams-nas-eleicoes>>. Acesso em 27 out. 2023.

DRUNEN, M. Z.; HELBERGER, N.; FATHAIGH, R.O. The beginning of EU political advertising law: unifying democratic visions through the internal market, International Journal of Law and Information Technology, Volume 30, Issue 2, Summer 2022, Pages 181-199, <https://doi.org/10.1093/ijlit/eaac017>.

EUR-LEX: Regulation of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). 2022. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>>. Acesso em 27 out. 2023.

GOMES, Wilson et al. "Politics 2.0": a campanha on-line de Barack Obama em 2008. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009.

Informações sobre anúncios proibidos relacionados à votação e anúncios sobre temas sociais e eleições. Facebook, 2023. Disponível em <<https://www.facebook.com/business/help/253606115684173>>. Acesso em 27 out. 2023.

Making electioneering communications. Federal Election Commission, United States of America. Disponível em <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/other-filers/making-electioneering-communications>>. Acesso em 27 out. 2023.

Making independent expenditures. Federal Election Commission, United States of America. Disponível em <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/making-independent-expenditures/>>. Acesso em 27 out. 2023.

WARNER, Mark R. The Honest Ads Act. Senate. Disponível em <<https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/the-honest-ads-act>>. Acesso em 27 out. 2023.

Obter autorização para veicular anúncios sobre temas sociais, eleições ou

política. Meta, 2023. Disponível em <<https://www.facebook.com/business/help/208949576550051?id=288762101909005>>. Acesso em 27 out. 2023.

Political advertising on Google: supporting responsible political advertising in Brazil. Google. Disponível em <<https://adstransparency.google.com/political?region=BR&topic=political>>. Acesso em 27 out. 2023.

Rede social deve pagar multa em caso Cambridge Analytica no Reino Unido. InternetLab, 2019. Disponível em <<https://internetlab.org.br/pt/semanario/30-10-2019/#10075>>. Acesso em 27 out. 2023.

Sobre a Biblioteca de Anúncios da Meta. Meta, 2023. Disponível em <<https://www.facebook.com/business/help/2405092116183307?id=288762101909005>>. Acesso em 27 out. 2023.

Sobre anúncios relacionados a temas sociais, eleições ou política. Facebook, 2023. Disponível em <<https://www.facebook.com/business/help/167836590566506?id=288762101909005>>. Acesso em 27 out. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. Title 52 of the United States Code, Subtitle III, Federal Campaign Finance (§§30101 -30146). The Federal Election Campaign Act of 1971 (FECA). 1971. Disponível em <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/52/subtitle-III>>. Acesso em 27 out. 2023.

Verificação de publicidade eleitoral. Google, 2023. Disponível em <<https://support.google.com/adspolicy/troubleshooter/9973345>>. Acesso em 27 out. 2023.