Proposta de Modificação e Comentários Sobre o Projeto de Lei de Regulamentação de Campanha Eleitoral pela Internet

Ronaldo Lemos
Professor-titular da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, RJ
Mestre em Direito pela Universidade de Harvard
Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo

Bruno Magrani
Professor da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, RJ
Mestrando em Direito pela Universidade de Harvard

Introdução

A Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei[1] (PL) que tem por objetivo expandir as possibilidades de campanha eleitoral na Internet. O projeto é um importante avanço, mas traz ainda problemas significativos. Neste texto pretendemos tecer alguns comentários gerais sobre o atual projeto apontando oportunidades e sugerindo alternativas que possibilitem aproveitar a Internet para promover participação ativa e difusa no debate eleitoral.

Alteração do Projeto Lei e Processo Legislativo

A alteração de um projeto de lei por outra casa do Congresso acarreta a sua reapreciação pela casa de origem. Isso significa que a incorporação pelo Senado de qualquer das alterações aqui sugeridas implicaria a sua necessária reapreciação pela Câmara. A única exceção a esta regra encontra-se na hipótese da emenda que "não importou em mudança substancial do texto", conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal[2]. Em outros termos, dado o curto prazo para aprovação das regras do processo eleitoral que começará a valer em 2010, qualquer das alterações aqui sugeridas precisam de mobilização das duas casas para a rápida aprovação do projeto.

Participação voluntária individual em campanha eleitoral e o princípio da legalidade

A atual legislação eleitoral brasileira permite a campanha eleitoral na Internet somente quando realizada pelo candidato em seu próprio *website*. Ao fazer isso, deixa de fora o ator mais importante do processo: o eleitor. Se perante a mídia tradicional seu papel era de espectador passivo, na Internet a equação se inverte e qualquer indivíduo pode

[1] Projeto de Lei nº 5.498 de 2009 de iniciativa da Câmara dos Deputados.
[2] Neste sentido, veja STF - Pleno - Adin nº2.666-6/DF Rel. Min Ellen Gracie, Diário da Justiça, Seção 1, 6 dez. 2002, p. 51; STF - Pleno - Adin nº 2.238-5 - Rel. Min. Ilmar Galcão, Diário da Justiça, Seção I, 21 de maio 2002, p. 65

alcançar uma audiência tão alta quanto qualquer grande empresa de mídia. O PL remedia este problema possibilitando que pessoas naturais façam campanha eleitoral na Internet "**por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação**..." e "**por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural**"[3].

Essa ampliação é extremamente positiva e desejável para o processo eleitoral, mas a premissa de participação sobre a qual o PL se baseia parece estar equivocada. Ao tentar delimitar o espaço de atuação na web, o projeto inverte regra básica da legalidade. Se por este princípio o indivíduo é livre para fazer tudo o que a lei não lhe proibir, ao estabelecer um limite relativamente fechado através do qual ele pode atuar na campanha online, o PL acaba por impor restrição deletéria. Em termos práticos: produzir um vídeo ou compor um jingle voluntariamente para promover um candidato e postá-los online constituiria um meio assemelhado àqueles mencionados na lei? Independentemente da resposta, a mera inversão do princípio da legalidade combinado com esta indefinição já seriam suficientes para gerar dois efeitos: um desestímulo à participação ativa do cidadão na campanha eleitoral online e/ou uma potencial avalanche de processos na Justiça eleitoral, cuja eficácia limitar-se-ia apenas àqueles serviços que possuam representação no país.

A regulação atual dos meios de comunicação tradicional de massa é fortemente influenciada por duas características básicas de sua arquitetura tecnológica: unidirecionalidade e centralidade. Rádio e TV são unidirecionais por só permitirem que a comunicação ocorra em um sentido – da emissora para os aparelhos receptores – e centralidade, pois sua essência é a comunicação de um para muitos. A lei atua para equalizar e neutralizar as influências negativas que esta configuração importa no processo de campanha eleitoral. A Internet modificou essa dinâmica transformando a comunicação de massa em multidirecional – de espectador o indivíduo vira ator do processo de comunicação – e descentralizada – a comunicação ocorre de muitos para muitos. Além disso, a internet ignora limites jurisdicionais. Há muitos serviços estrangeiros populares entre brasileiros, que por sua vez não possuem representação no país, o que praticamente

[3] Artigo 57-B, incisos III e IV do Projeto de Lei nº 9.548 de 2009.

inviabiliza o exercício da jurisdição sobre os mesmos. Nesse sentido, a regulação precisa adequar-se a esta nova arquitetura. Outrossim, a regulação da propaganda eleitoral não pode atingir o espaço legítimo de discussão e informação dos indivíduos que atuam voluntariamente em prol de seu candidato, ou de sua causa.

Por fim, um outro ponto que merece destaque é o da possibilidade de contribuição com cartão de crédito para a campanha. Quanto mais fácil, amplo e transparente for o processo de doações de campanha maior será a pluralidade de forças no processo eleitoral. Para atingir este objetivo a identificação das fontes das doações é crucial, pois possibilita limitar as quantias repassadas por cada indivíduo ou organização. Esta tarefa pode ser facilmente realizada estabelecendo-se que o doador utilize cartão de crédito próprio para tal – o que pode ser inclusive instituído através de resolução do TSE. O PL poderia ampliar ainda mais o mecanismo de doações, desde que sejam assegurados mecanismos eficazes de identificação do doador, tal qual por pequenas doações realizadas através do telefone e mediante débito na fatura da linha, via celular, dentre outros meios.

Remixes, Colagens e *Mashups* e Propaganda Paga*:* a nova campanha eleitoral na Internet

Um dos vídeos mais famosos da campanha de Barack Obama foi produzido sem nenhum envolvimento do candidato ou de sua equipe. Em 2 de fevereiro de 2008 o cantor Will.i.am da banda Black Eyed Peas publicou no Youtube um vídeo que consistia em uma bem elaborada colagem de um discurso realizado por Obama em New Hampshire e sobre o qual foi sobreposta melodia gravada por diversos artistas. O vídeo foi visto mais de 26 milhões de vezes[4] e se destacou na campanha presidencial americana. Tal fenômeno dificilmente se repetiria no Brasil. Não pela falta de criatividade, mas pela atual redação do projeto de lei em tela.

[4] De acordo com as informações no site http://dipdive.com/about/. Acessado em 17 de julho de 2009.

Se por um lado o projeto contempla a possibilidade de que emissoras de TV publiquem em seus websites vídeos de debates entre candidatos[5], por outro, zonas cinzentas do projeto levantam dúvidas sobre a legalidade da produção e disponibilização na Internet de remixes, colagens e *mashups* com vídeos, *jingles* e imagens dos candidatos. Isso ocorre primeiramente pela restritividade do art. 57-B do PL, que não deixa claro a margem de atuação do indivíduo na campanha eleitoral online. Segundo, se considerarmos que tais práticas estão abrangidas pelo artigo 57-B do PL, ainda restaria dúvida sobre a incidência por analogia das regras sobre trucagem[6] e montagem[7] à Internet. De uma forma ou de outra, as transformações criativas, que já fazem parte da cultura moderna permaneceriam com a legalidade duvidosa, eventualmente levando ao desestímulo e/ou violação em massa do texto da lei. A sugestão para contornar tal problema seria permitir a realização de tais práticas como legítima forma de atuação dos indivíduos nas campanhas eleitorais, tal como ocorre em outras jurisdições, como nos Estados Unidos.

Outro ponto importante do projeto é a proibição de propaganda paga através da internet, conforme o artigo 57-C. Considerando o caráter global da internet e o fato de que muitos dos serviços utilizados no Brasil não possuem sequer sede ou representação no país, a eficácia dessa regra torna-se reduzida. Tal normativa incentiva a "exportação" da campanha eleitoral para fora do país. Em vez de se promover o investimento em publicidade eleitoral no país, a regra acaba estimulando o investimento em sites e serviços da internet que sejam acessados por brasileiros, mas que possuam sua administração exclusivamente fora do país. Vale lembrar que o custo da publicidade na internet, ao contrário da mídia tradicional, pode ser bastante acessível até mesmo para pessoas físicas. Com isso, a contratação de propaganda pode ser feita tanto por candidatos como por particulares, o que dificulta ainda mais seu controle e origem. Nesse sentido, uma regra mais eficaz e com efeitos positivos para a internet brasileira seria a permissão do uso

[5] Art. 57-D, §1º do PL 9.548 de 2009 – "Os conteúdos próprios das empresas de comunicação social e dos provedores de internet devem observar o disposto no art. 45.
§ 1º É facultada às empresas de comunicação social e aos provedores a veiculação na internet de debates sobre eleições, observado o disposto no art. 46."
[6] Art. 45, § 4º do PL 9.548 de 2009 – Entende-se por trucagem todo e qualquer efeito realizado em áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar.
[7] Art. 45. § 5º do PL 5.498 de 2009 – "Entende-se por montagem toda e qualquer junção de registros de áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação."

publicitário da internet, evitando-se assim a "exportação" da campanha para serviços estrangeiros e valorizando os serviços locais, que por sua vez sujeitam-se à jurisdição da Justiça Eleitoral, permitindo inclusive a coibição de abusos.

Suspensão do Acesso a Websites

O art. 57-I do PL é particularmente preocupante. Segundo este artigo, "[a] requerimento de candidato, partido ou coligação, observado o rito previsto no art. 96, a Justiça Eleitoral poderá determinar a suspensão, por vinte e quatro horas, do acesso a todo conteúdo informativo dos sítios da internet que deixarem de cumprir as disposições desta Lei." Como as informações postadas em sites colaborativos e redes sociais são de difícil rastreamento e podem ser facilmente replicadas por diversos usuários, tal regra poderia ocasionar não somente a remoção de conteúdos específicos em um determinado website, mas também a sua completa suspensão. A penalidade proposta neste artigo é desproporcional pois penaliza de forma drástica terceiros de boa-fé, tais como donos e usuários de redes sociais e sites colaborativos e por isso deve ser rejeitada. Situação similar aconteceu em janeiro de 2006, quando o Tribunal de Justiça de São Paulo ordenou a suspensão integral do site YouTube em razão de vídeo divulgado contendo imagens com suposta violação de privacidade da modelo Daniela Cicarelli. A decisão, que acabou sendo repelida em análise posterior pelo Tribunal de Justiça, provocou a suspensão integral do site em razão de apenas um único vídeo, levando a significativos danos colaterais, além de furor de opinião pública.

Limitação temporal da Propaganda Eleitoral na Internet

Um bom motivo para que seja modificada a limitação temporal da propaganda eleitoral na Internet é a impossibilidade de eficácia no que tange à efetivação do texto da lei. Nesse sentido, é inviável conter manifestações de apoio por parte dos eleitores feitas de forma descentralizada ou fora da jurisdição da justiça eleitoral. Manifestações de apoio, frise-se, podem tanto ser simples mensagens demonstrando uma intenção de voto, até *mixagens* extremamente elaboradas envolvendo conteúdo audiovisual, muito mais próximos daquilo que se costuma caracterizar como propaganda eleitoral. Em meio a esses

extremos, existe um espectro que admite múltiplas configurações de exercício da atividade criativa pelos próprios eleitores, que demandam, como afirmado, regime diferenciado para sua regulação. Em outras palavras, o limite temporal estabelecido pela lei faz sentido para propaganda eleitoral oficial, mas tem pouca eficácia com relação ao cidadão comum.

Oportunidades para fraude devem ser consideradas, como o denominado "astroturfing", termo que faz referência a um tipo de gramado artificial, e é utilizado nos EUA em contraposição à expressão "grassroots movement" ou seja, movimentos populares artificialmente engendrados, em oposição àqueles que nascem espontaneamente. Não se deve, entretanto, deixar que esse fato se coloque como motivo para justificar um regime inadequado à campanha eleitoral quando organizada, concebida, produzida e distribuída pelos próprios eleitores. Se essas iniciativas, como o exemplo americano permite ilustrar, atingirem escala considerável, a letra da lei se aprovada como tal irá gerar violações em massa, em que um contingente muito grande de pessoas estará em direto descumprimento das prescrições legais, sem qualquer possibilidade de eficácia. Essa situação gera o perigo do “bode expiatório”, em que na impossibilidade de se aplicar a legislação de modo uniforme a todos que a descumprem, seleciona-se com base em critérios arbitrários a quem interessa punir, situação que a todo custo deve ser evitada pela mudança no texto da lei.

Sugestões de Modificação

Em face do exposto acima, apresentamos abaixo nossa sugestão de redação para os artigos do PL. As mudanças seguem listadas **em vermelho**.

Alterações Sugeridas no PL 5.498/09

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá ser feita mediante recibo, em formulário impresso ou em formulário eletrônico, no caso de doação via internet, em que constem os dados do modelo constante do Anexo, dispensada a assinatura do doador.

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser depositadas na[s] conta[s] mencionada[s] no art. 22 desta Lei por meio de: [modificado]

III – mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos:

a) identificação do doador;

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

IV - serviço telefônico específico contratado pelo candidato ou partido que possibilite realizar doações mediante débito na fatura telefônica do doador, respeitados os requisitos do inciso anterior. [incluído]

§ 6º Na hipótese de doações realizadas por meio da internet, **ou serviço telefônico,** as fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais. **[modificado]**

"Art. 45.

§ 3º (Revogado).

~~§ 4º Entende-se por trucagem todo e qualquer efeito realizado em áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.~~ **[excluído]**

~~§ 5º Entende-se por montagem toda e qualquer junção de registros de áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.~~ **[excluído]**

"Art. 57-A. É permitida a propaganda eleitoral na internet, nos termos desta Lei, após o dia 5 de julho do ano da eleição."

"§ 1º O prazo do caput não se aplica à propaganda eleitoral na internet realizada por pessoas naturais e pessoas jurídicas sem fins lucrativos, desde que atuem sem o percebimento ou pagamento de qualquer tipo de remuneração direta ou indireta para tal" [incluído]

"Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas:

I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País;

II - em sítio do 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;

III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;

IV - por meio de *blogs*, redes sociais, sítios de hospedagem de áudio e vídeo, ferramentas de mensagens instantâneas e quaisquer outros meios e serviços existentes ou que venham a ser criados na Internet, cujo conteúdo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural." [modificado]

"Art. 57-C. É permitida a veiculação de propaganda eleitoral paga na internet, aplicando-se as restrições da legislação eleitoral no que couber. [modificado]

§ 1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios:

~~I – de pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos;~~ **[excluído]**

II – oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º A violação do disposto neste artigo sujeita o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R$ 30.000,00 (trinta mil reais).”

“Art. 57-F. Aplicam-se ao provedor de conteúdo e de serviços multimídia que hospeda a divulgação da propaganda eleitoral de candidato, partido ou coligação, as penalidades previstas nesta Lei, se, em vinte e quatro horas após a notificação de decisão da Justiça Eleitoral sobre a existência de propaganda irregular, não tomar providências para a cessação dessa divulgação.”

§ Único º A notificação da Justiça Eleitoral deverá conter os seguintes dados, que devem ser fornecidos obrigatoriamente pelo autor da demanda: identificação do conteúdo, sua descrição, o endereço eletrônico onde se encontra hospedado (URI) e o relato de uma data e horário em que o conteúdo encontrava-se disponível para acesso. [incluído]

~~**“Art. 57-I. A requerimento de candidato, partido ou coligação, observado o rito previsto no art. 96, a Justiça Eleitoral poderá determinar a suspensão, por vinte e quatro horas, do acesso a todo conteúdo informativo dos sítios da internet que deixarem de cumprir as disposições desta Lei.**~~ **[excluído]**

~~**§ 1º A cada reiteração de conduta, será duplicado o período de suspensão.**~~ **[excluído]**

~~**§ 2º No período de suspensão a que se refere este artigo, a empresa informará, a todos os usuários que tentarem acessar seus serviços, que se encontra temporariamente inoperante por desobediência à legislação eleitoral.”**~~ **[excluído]**

Art. 58.

§ 3º

IV – em propaganda eleitoral na internet:

a) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, horário, página eletrônica, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a entrega da ~~**mídia física com a**~~ resposta do ofendido; **[modificado]**