

A INTEGRIDADE ELEITORAL NA ERA DIGITAL: O MODELO EUROPEU DE GOVERNANÇA DE PLATAFORMAS E RESTRIÇÕES AO USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

ELECTORAL INTEGRITY IN THE DIGITAL ERA: THE EUROPEAN MODEL OF PLATFORM GOVERNANCE AND RESTRICTIONS ON THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

José Adércio Leite Sampaio[1]
Layne Barbosa de Faria[2]

RESUMO

O modelo regulatório da União Europeia (UE) contra a desinformação eleitoral e a manipulação digital representa um desafio estrutural à integridade democrática. Trata-se de um sistema normativo integrado de normas vinculantes e não vinculantes, que desloca o foco da censura reativa para a "accountability" sistêmica e a governança baseada em risco, ocupando a transparência seu eixo central. Apesar da coerência sistêmica, persistem desafios críticos como a tensão entre a centralização normativa e a fragmentação institucional na execução; a baixa interoperabilidade normativa, que obstaculiza o acesso a dados para auditoria; e o risco de assimetria de conformidade e de "chilling effect" sobre o discurso legítimo. O modelo busca a transparência operacionalmente garantida para preservar a autenticidade cognitiva e estabelecer uma liberdade informada no espaço digital.

Palavras-chave: regulação digital; desinformação eleitoral; Digital Services Act (DSA); transparência; manipulação algorítmica.

[1]Pós-doutor pela Universidad de Castilla la Mancha. Doutor em Direito. Professor da PUC-MG e UNIDOM/BRASIL. Procurador da República. Fundador do grupo de pesquisa Constitucionalismo e direitos na era digital - Algolatr.IA (PPGD PUC Minas). Minas Gerais. Brasil. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/6500803835232465. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9452-4811. E-mail: joseadercio.contato@gmail.com

[2]Mestranda em Direito Público na PUC Minas. Bolsista CAPES PROEX/Taxa. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo e direitos na era digital - Algolatr.IA (PPGD PUC Minas). Advogada. Minas Gerais. Brasil. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0406208623321421. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-2633-0627. E-mail: laynebf@hotmail.com

ABSTRACT

The European Union's regulatory model against electoral disinformation and digital manipulation represents a structural challenge to democratic integrity. It constitutes an integrated normative system combining binding and non-binding instruments, shifting the focus from reactive censorship to systemic accountability and risk-based governance, with transparency at its core. Despite its systemic coherence, critical challenges persist - including the tension between normative centralization and institutional fragmentation in enforcement; low regulatory interoperability, which hinders data access for auditing; and the risk of compliance asymmetry and a chilling effect on legitimate speech. The model seeks operationally guaranteed transparency to preserve cognitive authenticity and establish an informed freedom within the digital sphere.

Keywords: digital regulation; electoral disinformation; Digital Services Act (DSA); transparency; algorithmic manipulation.

Artigo recebido em: 06/06/2026
Artigo aceito em: 01/10/2026
Artigo publicado em: 29/10/2026
Doi: https://doi.org/10.24302/acaddir.v8.6358

1 INTRODUÇÃO

A proliferação exponencial da desinformação e o uso sofisticado de técnicas de manipulação por meio das plataformas digitais e da Inteligência Artificial (IA) representam um desafio estrutural à integridade democrática no século XXI. As dinâmicas de viralização, segmentação e personalização informacional, inerentes à arquitetura algorítmica das redes, comprometem a igualdade de oportunidades no debate político e geram riscos sistêmicos para o funcionamento do sufrágio.

Mais do que nos atos ilícitos dos usuários, a ameaça reside no comportamento estrutural das plataformas e na lógica de otimização algorítmica, que podem explorar vulnerabilidades cognitivas e distorcer o processo de formação da vontade política. A manipulação informacional transcende o conteúdo da mensagem e atinge a própria estrutura técnica de propagação da informação, exigindo uma redefinição do arcabouço normativo de proteção do espaço público.

Em resposta a esse quadro de riscos, a União Europeia (UE) desenvolveu um ambicioso modelo de regulação multinível que visa assegurar a integridade do debate público em períodos eleitorais e conter os efeitos manipulativos da comunicação

digital. Esse sistema normativo integrado, baseado no princípio da “accountability sistêmica” e da transparência funcional, substitui a lógica reativa de censura pontual por uma esfera preventiva e estrutural, orientada por deveres de gestão de risco e responsabilidade algorítmica. Combinam-se instrumentos normativos vinculantes e *soft law*, de modo a compor um regime de regulação ao mesmo tempo rigoroso e flexível

A presente análise se propõe a detalhar a coerência sistêmica e os limites desse modelo regulatório europeu, focando em como os instrumentos normativos articulam-se para estabelecer restrições à manipulação informacional e consolidar o princípio da transparência como alicerce da democracia digital.

A metodologia a ser desenvolvida consiste na análise comparativa e interpretativa dos principais regulamentos e instrumentos de *soft law* que compõem o sistema, examinando as obrigações de diligência, os deveres de transparência e as proibições relativas ao uso de dados sensíveis e de IA. Argumenta-se que o modelo da UE busca transformar a visibilidade do funcionamento dos sistemas de mediação em forma de controle democrático, deslocando o foco do “o que se diz” para o “como se torna visível”.

2 MODELO DE REGULAÇÃO EUROPEIA CONTRA A DESINFORMAÇÃO ELEITORAL

A União Europeia possui um sistema normativo que visa assegurar a integridade do debate público em períodos eleitorais e a conter os efeitos desinformativos e manipulativos da comunicação digital. Trata-se de um conjunto integrado de instrumentos jurídicos, alguns de natureza vinculante, o Regulamento 2022/2065 sobre Serviços Digitais (“Digital Services Act” ou DSA), o Regulamento 2024/900 sobre a Transparência e o Direcionamento da Propaganda Política (RTDPP), o Regulamento 2024/1689 (“Artificial Intelligence Act” ou “AI Act”) e o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) (Regulamento 2016/679); outros, de “soft law”, designadamente as Diretrizes sobre Publicidade Política Online da Comissão Europeia de 2025 e o Código de Práticas sobre Desinformação atualizado também de 2025.

A DSA é o eixo horizontal do sistema. Ao substituir a Diretiva 2000/31/CE ("E-Commerce Directive"), estabelece um regime unificado para provedores intermediários de internet, fundamentado no princípio da diligência. Os artigos 34º a 36º introduzem o conceito de "riscos sistêmicos" e impõem às plataformas de muito grande porte (as "Very Large Online Platforms" ou VLOPs) e aos motores de busca de muito grande dimensão (os "Very Large Online Search Engines" ou VLOSEs) a obrigação de avaliar e mitigar riscos significativos para os direitos fundamentais, para o discurso cívico e para os processos eleitorais (União Europeia, 2022, art. 34 º).

O RTDPP acrescenta uma camada vertical ao modelo, específica para a comunicação política paga. Seus artigos 5.º a 7.º instituem obrigações de rotulagem e rastreabilidade dos anúncios políticos, exigindo a identificação do patrocinador, do montante despendido, do público-alvo e da duração da campanha. Essa transparência visa restabelecer a visibilidade das relações financeiras e comunicacionais que, no ambiente digital, se tornaram opacas devido à lógica de segmentação e personalização dos serviços e usuários (União Europeia, 2024b, arts. 5 º -7 º).

A norma define "publicidade política" de modo funcional, abrangendo tanto as comunicações diretamente eleitorais quanto os conteúdos de tema social com potencial de influência política. Os artigos 12º a 15º do RTDPP vedam o uso de dados pessoais sensíveis, incluindo opiniões políticas, crenças religiosas ou orientação sexual, na segmentação de anúncios, reconhecendo que o microdirecionamento baseado em traços psicográficos representa um risco estrutural de manipulação do eleitorado. Ao fazê-lo, o Regulamento redefine a fronteira entre comunicação legítima e manipulação ilícita, estabelecendo um critério material de proporcionalidade na intervenção informacional.

A "AI Act" classifica as aplicações de inteligência artificial conforme níveis de risco, (inaceitável, alto, limitado e mínimo), com base em seu potencial de lesar os direitos fundamentais e os valores democráticos. O artigo 6.º do Regulamento define sistemas de "alto risco" como aqueles que interferem em processos decisórios sensíveis, inclusive os de formação de opinião pública e participação política. Já os artigos 52 a 54 impõem obrigações específicas de transparência (União Europeia, 2024c).

Os sistemas de IA capazes de gerar ou manipular conteúdo audiovisual devem indicar claramente que a informação foi produzida artificialmente. Assim também as

“deepfakes” com finalidades políticas precisam ser rotulados e rastreáveis (União Europeia, 2024c, arts. 52-54; Bontridder; Poullet. 2021).

O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) impõe restrições ao uso de dados pessoais em comunicações persuasivas e para fins eleitorais, ajudando a preservar a autenticidade cognitiva ao restringir a possibilidade de exploração algorítmica da vulnerabilidade individual.

O artigo 21.º confere ao titular o direito de se opor, a qualquer momento, ao tratamento de dados para fins de marketing direto, enquanto o artigo 22.º garante o direito de não ser submetido a decisões exclusivamente automatizadas, incluindo perfis psicográficos, que produzam efeitos jurídicos ou afetem significativamente a pessoa (União Europeia, 2016, arts. 21.º-22.º; Considerando 71).

As Diretrizes sobre Publicidade Política Online e o Código de Práticas sobre Desinformação são as ferramentas de integração e harmonização técnica. As Diretrizes operacionalizam o RTDPP e complementam a DAS, ao definirem os formatos padronizados de metadados, os requisitos para as “ad libraries” e os protocolos de comunicação entre plataformas, coordenadores de serviços digitais e autoridades eleitorais.

Elas ainda instituem mecanismos de resposta rápida a desinformação durante períodos eleitorais, como as chamadas “salas de crise”, estabelecendo parâmetros para a cooperação transfronteiriça entre Estados-membros (União Europeia, 2025a).

O Código de Práticas, por sua vez, traduz o princípio de boa conduta em compromissos passíveis de serem auditados. São previstas, assim, obrigações de transparência publicitária, restrições à monetização de desinformação e cooperação com verificadores de fatos (os “fact-checkers”) e com os centros acadêmicos. Reformulado em 2022 e atualizado em 2025, ele passou a incluir métricas de desempenho sujeitas a inspeções e mecanismos de relatórios monitorados pelo Observatório Europeu de Mídia Digital (“European Digital Media Observatory” ou EDMO), criando uma ponte entre o cumprimento regulatório e a pesquisa independente (União Europeia, 2025b; Meyer, 2025).

O diálogo entre os regulamentos e os instrumentos de “soft law” procura dar coerência e flexibilidade sistêmica ao modelo europeu. A DSA define o arcabouço jurídico da governança de plataformas; o RTDPP se volta mais à dimensão eleitoral e financeira da comunicação política; a “AI Act” disciplina os sistemas tecnológicos

subjacentes, notadamente os usos da “inteligência artificial”; o RGPD funciona como um limite legal para as práticas de microdirecionamento político; e as Diretrizes e o Código funcionam como níveis de implementação cooperativa das normas (Turgonyi, 2025).

Essa estrutura de múltiplas camadas traduz a concepção de governança baseada em risco. Cada camada normativa incide prioritariamente sobre um aspecto do ambiente digital, a sua infraestrutura, as práticas comerciais, os fluxos de informação e os conteúdos políticos, compondo uma rede regulatória que se reforça mutuamente. Procura-se tornar conviventes democracia, técnica e segurança, liberdade, inovação e responsabilidade no corpo de um constitucionalismo informacional (Gregorio, 2022).

Nos domínios políticos, os legisladores europeus reconhecem que as dinâmicas de viralização, segmentação e personalização informacional comprometem a igualdade de oportunidades no debate político e geram riscos para o funcionamento do sufrágio. Ao vincularem os deveres de diligência das plataformas à proteção da integridade democrática, a DSA e seus instrumentos complementares deslocam a regulação da esfera reativa, centrada em remoções e sanções, para uma esfera preventiva e estrutural, orientada por deveres de gestão de risco, transparência de funcionamento e responsabilidade algorítmica (Husovec, 2023; Keller, 2025).

Trata-se, portanto, de um modelo que substitui censura pontual pela lógica da “accountability” sistêmica. A União Europeia parte do pressuposto de que a desinformação eleitoral é um efeito do desenho dos sistemas de informação, requerendo a defesa da democracia a visibilidade desses sistemas. Ao instituir obrigações de rastreabilidade publicitária, de acesso a dados, de rotulagem de conteúdos sintéticos e de monitoramento de riscos, o bloco constrói um regime de transparência funcional, no qual o controle democrático se exerce sobre o funcionamento das plataformas e não sobre o conteúdo das mensagens (Šramel; Michal, 2025).

Nesse sentido, a integridade eleitoral é concebida de modo mais amplo do que a mera ausência de fraude material no voto, como preservação da autenticidade cognitiva do espaço público (Rabitsch; Calabrese, 2024; WEF, 2025).

3 LIMITES À MANIPULAÇÃO INFORMACIONAL

A regulação europeia do ambiente eleitoral digital parte do reconhecimento de que a desinformação, além de ser um fenômeno discursivo, é também o produto de estruturas de mediação tecnológica que amplificam seletivamente conteúdos e exploram vulnerabilidades cognitivas. Por essa razão, os instrumentos normativos europeus não se limitam a tipificar comportamentos ilícitos: buscam, antes, reconfigurar as condições de circulação da informação política e as formas de intervenção algorítmica sobre o eleitorado.

O *Digital Services Act* (DSA) estabelece o primeiro eixo dessas proibições ao impor às plataformas de muito grande porte o dever de identificar, avaliar e mitigar riscos sistêmicos, incluindo aqueles que afetam a integridade eleitoral e a segurança do discurso público (art. 34.º–35.º). A lógica é preventiva e proporcional: as empresas não devem censurar conteúdos políticos legítimos, mas precisam agir quando suas infraestruturas amplificam artificialmente campanhas enganosas ou coordenadas.

Essa diretriz visa impedir que os algoritmos de recomendação funcionem como vetores opacos de distorção cognitiva, transformando a própria arquitetura informacional em mecanismo de manipulação (Husovec, 2023; Van der Sloot, 2025).

No campo da comunicação persuasiva, o *Regulamento (UE) 2024/900* sobre Transparência e Direcionamento da Propaganda Política (RTDPP) define o que constitui publicidade política e estabelece um conjunto de restrições substantivas. O uso de dados sensíveis, como convicções religiosas ou opiniões políticas, é expressamente proibido nos artigos 12.º a 15.º, e as plataformas devem assegurar que toda campanha eleitoral seja rastreável e publicamente identificável. O artigo 7.º exige a manutenção de repositórios pesquisáveis, as chamadas “ad libraries”, contendo informações sobre o anunciante, o montante gasto, a duração da campanha e os critérios de direcionamento. Essas bases de dados operam como instrumentos de fiscalização pública e permitem auditorias independentes de impacto eleitoral (Eskens, 2025). O descumprimento dessas obrigações configura infração grave, sujeita a sanções proporcionais previstas no Capítulo V do Regulamento (arts. 98.º-106.º).

A *Artificial Intelligence Act* (AI Act), por sua vez, atua sobre a dimensão mais sofisticada do fenômeno, nomeadamente, a manipulação automatizada por sistemas

de inteligência artificial generativa e preditiva. O artigo 5.º proíbe práticas de "influência subliminar" ou exploração de vulnerabilidades psicológicas que possam distorcer significativamente o comportamento de uma pessoa, com potencial de causar dano (União Europeia, 2024c).

Essa disposição incide diretamente sobre o uso de modelos de IA em campanhas políticas que geram mensagens emocionalmente calibradas, testadas por meio de experimentos comparativos (A/B testing) ou otimizadas por inferências psicográficas derivadas de dados de personalidade (União Europeia, 2024b, art. 5.º). O artigo 52.º impõe ainda a obrigação de rotular conteúdos gerados artificialmente, e o artigo 53.º exige a preservação de metadados que permitam rastrear a origem do material sintético. A violação desses dispositivos sujeita os infratores às sanções do Título IX do Regulamento (arts. 99.º–102.º), que preveem multas e suspensão de sistemas de alto risco.

Essas restrições são complementadas por normas de *soft law* que funcionam como ponte operacional entre princípios e execução. O *Código de Práticas sobre Desinformação* impõe compromissos de avaliação contínua de risco e de divulgação de métricas internas sobre detecção de conteúdos manipulativos, redes coordenadas e contas automatizadas (União Europeia, 2025a). O Código também incentiva o compartilhamento de metodologias de identificação de bots e campanhas artificiais, permitindo a replicação científica por centros de pesquisa independentes (Mündges; Park, 2024). Essa interligação entre compromissos voluntários e deveres vinculantes cria um ciclo de aprendizagem regulatória ("regulatory learning loop") em que a prática experimental das plataformas retroalimenta a evolução normativa.

A proibição de manipulação informacional, portanto, não se limita ao conteúdo das mensagens, mas se estende à própria estrutura técnica de propagação da informação política. A DSA, o RTDPP e a AI Act compõem um sistema escalonado de restrições do comportamento algorítmico ao uso de dados e à geração automatizada de conteúdo, que visa preservar a autenticidade do processo deliberativo. Ao transformar o combate à desinformação em política de integridade sistêmica, a União Europeia desloca o foco do "o que se diz" para o "como se torna visível", estruturando um modelo de regulação que combina liberdade comunicativa e responsabilidade informacional.

4 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

A transparência constitui o eixo central do modelo europeu de regulação digital e um princípio estruturante da sua política de integridade eleitoral. Diferentemente de outros regimes jurídicos, como o estadunidense, orientado pela “First Amendment doctrine”, centrado em responsabilização pós-fato, a União Europeia concebe a transparência não como simples obrigação informacional, mas como instrumento constitutivo da legitimidade democrática (Eskens, 2025; Schnell et al., 2024). Ela transforma o acesso a dados e a rastreabilidade das práticas comunicativas em condições materiais para o controle público da informação política.

A DSA é o principal instrumento dessa filosofia. Os artigos 40.º a 42.º inauguram um regime de transparência científica e operacional, garantindo a pesquisadores qualificados acesso a dados das plataformas de muito grande porte. O objetivo é permitir auditorias independentes sobre os riscos sistêmicos, como a desinformação e a manipulação eleitoral, e assegurar que o conhecimento produzido pela sociedade civil se converta em mecanismo de *accountability* epistêmica (Kaushal et al., 2024).

Contudo, a aplicação desse direito tem enfrentado barreiras práticas. Muitas plataformas invocam o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD, arts. 5.º e 6.º) para restringir o acesso, alegando risco à privacidade mesmo em bases anonimizadas. A ausência de critérios técnicos comuns para anonimização e de um processo uniforme de homologação de pesquisadores gera desigualdade entre Estados-membros e fragiliza a efetividade do modelo (Mattioli, 2025).

Em resposta, a Comissão Europeia passou a desenvolver atos delegados e as Diretrizes de 2025, que visam estabelecer parâmetros uniformes de pseudonimização, escalas de risco e categorias de dados de interesse público (União Europeia, 2025b). A meta é transformar o princípio de transparência em uma infraestrutura de auditabilidade verificável, capaz de conciliar proteção de dados e escrutínio democrático. Essa nova fase evidencia a maturação de um modelo regulatório que busca institucionalizar o conhecimento científico como ferramenta de governança digital.

O RTDPP reforça o mesmo princípio na dimensão da comunicação política. Seus artigos 7.º a 10.º obrigam plataformas e anunciantes a revelarem quem financia,

patrocina ou distribui mensagens políticas, além de detalhar os parâmetros de direcionamento e o montante gasto em cada campanha. Trata-se de converter o financiamento político online em objeto de observação pública, reconstituindo a visibilidade que a publicidade tradicional possuía antes da era dos microanúncios opacos (Eskens, 2025). Ao tornar obrigatória a manutenção de repositórios pesquisáveis ("ad libraries"), o Regulamento permite que cidadãos, jornalistas e pesquisadores compreendam as dinâmicas de influência digital que moldam o voto e o debate público.

Na *Artificial Intelligence Act*, a transparência assume contornos tecnológicos. Os artigos 52.º a 54.º impõem a rotulagem de conteúdos gerados artificialmente, incluindo imagens, vídeos e áudios, e a preservação de metadados que possibilitem rastrear sua origem. A lógica é simples, mas decisiva: a integridade democrática depende da autenticidade perceptiva do eleitor. Saber se um conteúdo é real, sintético ou manipulado é condição mínima para exercer o juízo político. Essa exigência se soma à proibição, prevista no artigo 5.º, de técnicas subliminares de manipulação ou exploração de vulnerabilidades cognitivas, consolidando uma política de prevenção à distorção da percepção coletiva (União Europeia, 2024b).

Os instrumentos de *soft law* completam essa tessitura normativa. O *Código de Práticas sobre Desinformação* (2022) introduz métricas internas de transparência operacional, exigindo que as plataformas publiquem relatórios periódicos de desempenho sobre moderação, verificação e rastreabilidade de campanhas. As *Diretrizes de 2025* aprofundam essa lógica ao impor a suspensão da publicidade comportamental durante períodos eleitorais e ao recomendar interoperabilidade entre as bases de dados de anúncios. O efeito é duplo: por um lado, aumenta-se a previsibilidade das ações das plataformas; por outro, reforça-se a capacidade de auditoria pública e científica, criando uma cultura regulatória de escrutínio aberto (Borz et al., 2024).

Entendida dessa forma, a transparência não é mero atributo administrativo, mas fundamento jurídico transversal que sustenta a integridade do processo eleitoral digital. Na DSA, ela impede que algoritmos invisíveis determinem o alcance do discurso político; no RTDPP, permite rastrear o financiamento e a autoria das mensagens; na AI Act, garante a distinção entre o humano e o sintético; e, nas Diretrizes e no Código, traduz-se em práticas mensuráveis e verificáveis de

cumprimento regulatório. É o mesmo princípio aplicado em diferentes níveis, compondo uma malha normativa que transforma a visibilidade em forma de poder democrático (Kaushal et al., 2024; Borz et al., 2024).

Mais do que uma política de informação, o princípio da transparência europeia é uma política de cidadania informacional. Ele redefine o espaço público digital como um ambiente verificável, no qual a confiança cívica se ancora na rastreabilidade e não na fé institucional. Ao orientar a regulação pela visibilidade do funcionamento dos sistemas que mediam a deliberação política, a União Europeia constrói um modelo de integridade eleitoral que não depende do conteúdo das mensagens, mas da arquitetura de sua circulação, uma forma de *liberdade informada*, em que o eleitor é também sujeito ativo de controle sobre o ecossistema comunicativo que o envolve (Schnell et al., 2024).

5 GOVERNANÇA, RISCO SISTÊMICO E RESTRIÇÕES AO USO DE IA NAS ELEIÇÕES

A União Europeia introduziu no seu modelo regulatório uma noção singular de governança de risco sistêmico, que desloca o foco da responsabilidade individual para a prevenção coletiva dos danos informacionais. Essa abordagem reconhece que, no ecossistema digital contemporâneo, as ameaças à integridade democrática não decorrem apenas de atos ilícitos pontuais, mas do comportamento estrutural das plataformas e da própria lógica de otimização algorítmica.

A *Digital Services Act* consolida essa filosofia preventiva ao estabelecer, em seu artigo 35.º, o dever das plataformas e motores de busca de muito grande porte (VLOPs e VLOSEs) de identificar, avaliar e mitigar riscos sistêmicos, incluindo aqueles que afetam a “integridade dos processos eleitorais e cívicos”. Trata-se de um deslocamento de paradigma: do controle reativo de conteúdos para a regulação prospectiva das arquiteturas que condicionam a circulação da informação política (Husovec, 2023; Van der Sloot, 2024).

O modelo de gestão de riscos instituído pelo Regulamento exige que as plataformas identifiquem e avaliem os processos capazes de afetar o debate público, incluindo a circulação de desinformação e os mecanismos que ampliam artificialmente sua visibilidade. A análise deve considerar como os sistemas de recomendação e a

distribuição de conteúdo podem ampliar, em larga escala, a exposição a informações enganosas. A partir desse diagnóstico, as plataformas devem adotar medidas compatíveis com a natureza e a intensidade dos riscos identificados, como a revisão de parâmetros de recomendação, a redução da visibilidade de comportamentos automatizados utilizados para manipular o alcance de publicações e o reforço dos mecanismos de revisão humana em contextos eleitorais ou em outras situações de elevada sensibilidade institucional (European Commission, 2024).

Já o seu artigo 37.º determina a realização periódica de auditorias independentes nas plataformas de muito grande dimensão por entidades externas qualificadas. O objetivo consiste em verificar se as avaliações de risco foram conduzidas de forma adequada e se as medidas adotadas apresentam capacidade efetiva para enfrentar os problemas identificados. Trata-se de um mecanismo de controle que busca reduzir assimetrias informacionais entre plataformas, autoridades reguladoras e sociedade, permitindo que a conformidade regulatória seja examinada por agentes externos com competência técnica e autonomia institucional (Guess *et al.*, 2023; European Commission, 2024).

Busca-se, assim, substituir a simples aceitação das informações fornecidas pelas próprias plataformas por mecanismos permanentes de verificação externa. Trata-se de uma escolha regulatória voltada à redução de opacidades estruturais que dificultam a compreensão pública sobre o funcionamento dos sistemas digitais. A proteção dos processos democráticos passa pela criação de instrumentos capazes de monitorar continuamente os efeitos produzidos pelas infraestruturas informacionais, especialmente quando estas afetam a circulação de conteúdos políticos e influenciam a formação da opinião pública (Guess *et al.*, 2023).

As auditorias, em conjunto com a obrigação de acesso a dados do artigo 40.º, criam as condições para o acompanhamento independente do comportamento dos sistemas de recomendação e para a avaliação da efetividade das medidas adotadas na contenção de riscos. Ampliam-se as condições de escrutínio público sobre decisões que, embora executadas por arquiteturas técnicas privadas, produzem efeitos relevantes sobre a circulação de informações e sobre a qualidade do debate democrático (Kaushal et al., 2024).

A *Artificial Intelligence Act* segue a mesma lógica preventiva, incorporando as preocupações relacionadas ao uso de sistemas capazes de interferir de forma

encoberta nos processos de percepção, julgamento e tomada de decisão. Seu artigo 5.º veda aplicações que empreguem técnicas subliminares ou explorem fragilidades cognitivas associadas à idade, condição social ou outras circunstâncias que reduzam a capacidade de escolha informada dos indivíduos. A proibição alcança práticas que utilizam os modelos generativos para adaptar mensagens persuasivas a perfis comportamentais específicos, associando inferências psicográficas com mecanismos de personalização a exemplo de testes *A/B*, capazes de ajustar os conteúdos às reações observadas dos usuários. Tais recursos têm sido progressivamente incorporados a campanhas políticas digitais e a diferentes formas de influência coordenada no ambiente online (Aimen, 2025; Bai et al., 2025).

Nos artigos 52.º a 54.º, a *AI Act* impõe a rotulagem de conteúdos artificiais e a preservação de metadados que permitam rastrear a origem e autenticidade das mensagens. Essa obrigação de "autenticidade verificável" tem implicação direta para a integridade eleitoral, pois impede que *deepfakes* e materiais sintéticos circulem sem identificação. A norma também institui a obrigação de documentação técnica dos modelos e de cooperação com autoridades competentes, inclusive durante campanhas eleitorais, garantindo que qualquer manipulação de informação possa ser auditada e, se necessário, interrompida.

A integração entre a DSA e a AI Act compõe, assim, um modelo híbrido de gestão de risco democrático, no qual o dever de mitigação (DSA, art. 35.º) se articula com o dever de transparência tecnológica (AI Act, arts. 52.º–54.º). Essa combinação traduz uma "precaução estruturada": as plataformas devem antecipar, identificar e mitigar riscos antes que a desinformação se manifeste, enquanto os desenvolvedores de IA devem prevenir a criação e disseminação de conteúdos enganosos. O resultado é um ciclo contínuo de auditoria, avaliação de impacto e resposta coordenada, uma tentativa de transformar o princípio de precaução em processo permanente de governança (Eskens, 2025; Romanishyn et al., 2025).

Por fim, as *Diretrizes de 2025* reforçam a operacionalização dessa governança adaptativa ao recomendar que, durante períodos eleitorais, as plataformas suspendam publicidade comportamental e intensifiquem a monitorização dos sistemas de recomendação e *feeds*. Essa orientação se apoia na ideia de "proporcionalidade dinâmica", segundo a qual a intensidade da moderação deve acompanhar a gravidade do risco. O objetivo é equilibrar o combate à manipulação

informacional e a preservação do pluralismo político, evitando tanto a omissão regulatória quanto o "efeito resfriador" (*chilling effect*) sobre o discurso legítimo.

Em conjunto, esses instrumentos delineiam uma nova racionalidade de regulação democrática: uma que substitui o paradigma punitivo pela governança contínua da integridade informacional, tratando o ambiente digital não como espaço neutro de expressão, mas como infraestrutura de decisão coletiva.

6 DESAFIOS E COERÊNCIA SISTÊMICA DO MODELO EUROPEU

A arquitetura regulatória europeia de combate à desinformação política e eleitoral, embora coerente em seu desenho formal, enfrenta desafios que colocam em xeque sua consistência funcional e sua capacidade de produzir efeitos simétricos nos diferentes Estados-Membros. O primeiro deles é a tensão entre centralização normativa e fragmentação institucional.

A DSA e o RTDPP foram concebidos como instrumentos de aplicação direta, mas sua execução depende de autoridades nacionais com capacidades técnicas desiguais. A ausência de um órgão europeu com poderes vinculantes para compelir plataformas a fornecer dados ou corrigir práticas de moderação gera um cenário de "governança multinível imperfeita", no qual a efetividade das obrigações de transparência e mitigação de riscos varia conforme a robustez institucional de cada país (Mattioli, 2025; Husovec, 2023).

Há um segundo ponto problemático na regulação: a coerência entre os regimes jurídicos que compõem o sistema. A sobreposição de deveres entre a DSA, o RTDPP e a AI Act cria zonas cinzentas de interpretação, sobretudo no tocante à definição do que constitui "conteúdo político", à distinção entre discurso cívico e publicidade segmentada e à compatibilidade entre transparência e proteção de dados pessoais.

O artigo 40.º da DSA, que regula o acesso de pesquisadores a dados de plataformas, é um exemplo paradigmático: a sua plena execução tem sido obstaculizada por invocações defensivas do RGPD, revelando o quanto a promessa de *accountability* científica depende da superação de barreiras jurídicas herdadas de outros regimes (Kaushal et al., 2024; Eskens, 2025). Essa falta de interoperabilidade normativa impede que a transparência opere como eixo transversal unificado e reduz

a previsibilidade regulatória, abrindo espaço para interpretações estratégicas por parte das plataformas.

Sem contar, por mais, a questão da assimetria de conformidade e do custo regulatório. A multiplicidade de relatórios, auditorias e obrigações de comunicação impostas pelas novas normas produz um ambiente de conformidade intensiva, que favorece grandes empresas com infraestrutura jurídica consolidada, mas marginaliza plataformas regionais, mídias locais e organizações da sociedade civil.

O risco é a criação de um "duplo mercado da transparência": um, plenamente auditável e dominado por conglomerados tecnológicos; outro, invisível e excluído das capacidades de conformidade (Borz et al., 2024). Essa desigualdade compromete a ideia de pluralismo informacional que fundamenta a regulação europeia e ameaça reconcentrar o poder comunicativo nas mesmas mãos que deveriam ser objeto de controle.

Do ponto de vista conceitual, persiste uma tensão entre precaução e liberdade comunicativa. O modelo europeu pretende evitar tanto a omissão regulatória quanto a censura preventiva, mas a definição prática dessa "proporcionalidade dinâmica" permanece incerta. Em alguns contextos eleitorais, a sobrerremoção de conteúdo legítimo, o chamado *chilling effect*, já se mostrou um efeito colateral das políticas de mitigação automatizada (Keller, 2025). Manter o equilíbrio entre integridade democrática e vitalidade discursiva requer, portanto, mecanismos de revisão periódica e *regulatory sandboxes* que permitam testar soluções em contextos controlados antes de sua aplicação em larga escala (Romanishyn et al., 2025).

Apesar dessas fragilidades, a coerência sistêmica do modelo europeu manifesta-se na sua orientação comum para a transparência como princípio operativo da democracia digital. A sinergia entre os instrumentos vinculantes e os de *soft law* demonstra a tentativa de construir uma regulação de natureza reflexiva, capaz de se adaptar a novas ameaças e evoluções tecnológicas sem abandonar os fundamentos do Estado de Direito.

O desafio, daqui em diante, é consolidar a passagem de uma transparência declaratória para uma transparência operacionalmente garantida, apoiada em dados acessíveis, auditorias efetivas e coordenação supranacional. Se alcançado, esse resultado poderá consolidar a União Europeia como referência global em regulação democrática do digital, onde a proteção da deliberação coletiva se mede não pela

supressão de riscos, mas pela capacidade institucional de compreendê-los e controlá-los.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo regulatório europeu, composto pela combinação entre o Digital Services Act (DSA), o Regulamento sobre Transparência e Direcionamento da Propaganda Política (RTDPP), o Artificial Intelligence Act (AI Act) e os instrumentos de *soft law*, apresenta uma nova racionalidade de governança democrática.

Ele desloca o regime normativa da esfera reativa, centrada na remoção e censura pontual, para uma esfera preventiva e estrutural, orientada por deveres de gestão de risco sistêmico e responsabilidade algorítmica. Ao vincular os deveres de diligência das plataformas à proteção da integridade democrática, a União Europeia transforma o combate à desinformação em política de integridade sistêmica, concentrando o controle não sobre o conteúdo das mensagens, mas sobre a arquitetura de sua circulação e o funcionamento dos sistemas que mediam a deliberação política.

A transparência emerge, assim, como o eixo conceitual transversal que sustenta a malha normativa, garantindo a rastreabilidade das mensagens, o financiamento da política *online* e a distinção entre o conteúdo humano e o sintético.

Em última análise, o modelo europeu busca reconfigurar as condições de circulação da informação política. Ao exigir rotulagem de *deepfakes* e proibir a manipulação subliminar por IA, por exemplo, ele amplia o conceito de dano para o campo cognitivo e deliberativo, definindo a integridade eleitoral como a preservação da autenticidade perceptiva do eleitor.

Não obstante sua coerência formal, o modelo europeu enfrenta desafios críticos que podem comprometer sua consistência funcional e a simetria de seus efeitos. Um dos principais pontos reside na tensão entre centralização normativa e fragmentação institucional, pois a aplicação direta dos Regulamentos esbarra nas capacidades técnicas desiguais das autoridades nacionais, gerando uma governança multinível imperfeita.

Mais grave ainda é o obstáculo da interoperabilidade normativa, exemplificado pela invocação defensiva do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) para

restringir o acesso a dados por pesquisadores, fragilizando a promessa de "accountability" científica do Artigo 40º da DSA. Essa falta de coerência interna, somada à assimetria de conformidade que favorece grandes conglomerados tecnológicos, ameaça criar um "duplo mercado da transparência", comprometendo o pluralismo informacional que é a base do projeto regulatório.

O desafio maior é consolidar a passagem de uma transparência meramente declaratória para uma transparência operacionalmente e efetiva, transformando a visibilidade em forma de poder democrático. Se bem-sucedido nesse ciclo contínuo de auditoria e mitigação, o modelo europeu poderá se firmar como referência global em regulação digital, garantindo que o eleitor seja o sujeito ativo de controle sobre o ambiente comunicativo que o envolve e promovendo o ideal de uma liberdade informada.

REFERÊNCIAS

AIMEN, Taimur. Cognitive freedom and legal accountability: rethinking the EU AI Act's theoretical approach to manipulative AI as unacceptable risk. ***Cambridge Forum on AI Law and Governance*****,** v. 1, n. e20, p. 1-28, 2025

BAI, Hui et al. LLM-generated messages can persuade humans on policy issues. ***Nature Communications***, v. 16, 2025. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41467-025-61345-5. Acesso em 20 out. 2025

BONTRIDDER, Noémi; POULLET, Yves. The role of artificial intelligence in disinformation. ***Data & Policy***, v. 3: e32, 2021. Disponível em: https://x.gd/S1oTy. Acesso em 15 out. 2025

BORZ, Gabriela et al. The EU soft regulation of digital campaigning: regulatory effectiveness through platform compliance to the code of practice on disinformation. ***Policy Studies***, v. 45, n. 5, p. 709-729, 2024.

ESKENS, Sarah. The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy. **Computer Law & Security Review**, v. 58, 106185, 2025. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212473X25000574 Acesso em 20 out. 2025

GREGORIO, Giovanni de. **Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society**. Cambridge University press*:* Cambridge*.* 2022

GUESS, Andrew M. *et al.* How do social media feed algorithms affect attitudes and behavior in an election campaign?. **Science**, v. 381, n. 6656, p. 398-404, 2023.

HUSOVEC, Martin. "Rising above liability: The Digital Services Act as a blueprint for the second generation of global internet rules. **Berkeley Technology Law Journal**, v. 38, p. 101-137, 2023.

KAUSHAL, Rishabh et al. Automated transparency: A legal and empirical analysis of the digital services act transparency database. Proceedings of the 2024 ACM **Conference on Fairness, Accountability, and Transparency**, p. 1121-1132. 2024 Disponível em: https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3630106.3658960. Acesso em 20 jul. 2025

KELLER, Daphne. **Using the DSA to Study Platforms.** Center for Internet and Society at Stanford Law School, 2025. Disponível em: https://cyberlaw.stanford.edu/publications/using-the-dsa-to-study-platforms/. Acesso em 22 out. 2025

MATTIOLI, Pietro. Navigating the Complexities of the DSA's Enforcement Architecture. **Utrecht Law Review**, v. 21, n. 1, p. 19-35, 2025.

MEYER, Trisha. **A Cross-Country Analysis of Electoral Advertising on Meta and Google during the EU 2024 Elections**: Compliance, Transparency, and Targeting. European Digital Media Observatory, 2025. Disponível em: https://edmo.eu/wp-content/uploads/2025/09/EDMO-Analysis-of-Electoral-Advertising.pdf. Acesso em 28 out. 2025.

MÜNDGES, Stephan; PARK, Kirsty. But did they really? Platforms' compliance with the Code of Practice on Disinformation in review. **Internet Policy Review**, v. 13, n. 3, 2024. Disponível em: https://policyreview.info/articles/analysis/platforms-compliance-code-of-practice-on-disinformation-review. Acesso em 20 out. 2025

RABITSCH, Armin; CALABRESE, Sofia**. The EU's Artificial Intelligence Act and its Impact on Electoral Processes**: a Human Rights-Based Approach. Brussels: European Partnership for Democracy (EPD), Sept. 2024. Disponível em: https://epd.eu/content/uploads/2024/09/AI-and-elections.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

ROMANISHYN, Alexander; MALYTSKA, Olena; GONCHARUK, Vitaliy. AI-driven disinformation: policy recommendations for democratic resilience. **Frontiers in Artificial Intelligence**, v. 8: 1569115, 2025. Disponível em: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12351547/. Acesso em 20 out. 2025

SCHNELL, Sabina et al. How citizens want to "see" the state: Exploring the relationship between transparency and public values. **Public Administration Review**, v. 84, n. 2, p. 357-372, 2024.

ŠRAMEL, Bystrík; MICHAL, Stanislav. From Liberty to Liability: EU Responses to the Abuse of Freedom of Expression Online. **Social Sciences**, v. 14, n.9: 557, 2025. Disponível em: https://www.mdpi.com/2076-0760/14/9/557. Acesso em 20 out. 2025

TURGONYI, Daniel A. **Guardrails**. Safeguards or Red Tape?: Competing Narratives of AI-Driven Disinformation Regulation in the European Union, 2025. Disponível em: https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1969777/FULLTEXT01.pdf. Acesso em 22 out. 2025

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Diretrizes da Comissão para fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão e de motores de pesquisa em linha de muito grande dimensão relativas à atenuação dos riscos sistémicos para os processos eleitorais**, 26 abr. 2025a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403014&qid=1719694809181. Acesso em: 21 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Guidance on the application of Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising**. Brussels: European Commission, 2025a. Disponível em: https://x.gd/V0v0y. Acesso em 20 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Press corner**: Guidelines under the DSA for elections. 25 mar. 2024b. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1707. Acesso em: 21 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Press corner**: Guidelines under the DSA for elections. 25 mar. 2024b. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1707. Acesso em: 21 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **The 2022 Code of Practice on Disinformation (with Amendment of 2025)**, 2025. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation e https://disinfocode.eu/. Acesso em: 21 out. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão. **The Code of Conduct on Disinformation**, 13 fev. 2025b. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-disinformation. Acesso em 20 set. 2025

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). **Jornal Oficial da União Europeia**, L 119, 4 maio 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento 2024/1689 (AI Act)**, 13 jun. 2024c. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689. Acesso em 20 out. 2025

UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2022/2065 (Digital Services Act). **Official Journal of the European Union**, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng. Acesso em: 21 out. 2025.

VAN DER SLOOT, B. Risky Recommendations. **Verfassungsblog,** 28 fev. 2024. Disponível em: https://verfassungsblog.de/risky-recommendations/. Acesso em 19 out 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **Rethinking Media Literacy**: a new ecosystem model for information integrity. [S.l.]: World Economic Forum, 2025. Disponível em: https://reports.weforum.org/docs/WEF_Rethinking_Media_Literacy_2025.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.