

**Brasília, 30 de abril de 2020.**

**Ref.:** Nota Técnica sobre os Projetos de Lei da Câmara 1429/2020 e Projeto de Lei do Senado 1358/2020 que tratam de ações para contenção do fenômeno da desinformação em redes sociais.

O **Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social**, organização que há mais de 16 anos dedica-se a promover e assegurar o direito à comunicação e a liberdade de expressão, reconhece a necessidade de amplo debate e proposição de medidas para combater a disseminação de notícias falsas e da desinformação em geral e assegurar um ambiente plural e sadio para o debate público. Neste sentido, o Intervozes tem se debruçado sobre o problema, realizado pesquisas e publicado orientações, dentre as quais destacamos o posicionamento “10 Maneiras para Combater a Desinformação”<sup>1</sup>. Quanto às práticas de moderação de conteúdo das plataformas e possível avanço regulatório sobre o tema, igualmente acompanhamos o debate e sobre o assunto produzimos, em diálogo com organizações latino-americanas de renome no campo de regulação das comunicações, a proposta “Contribuições para uma regulação democrática das grandes plataformas que garanta a liberdade de expressão na internet”<sup>2</sup>, submetida a consulta pública online internacional e que segue em processo de atualização.

É no intuito de contribuir com o debate e a busca por soluções equilibradas e aderentes às recomendações internacionais acerca do tema, com destaque para as da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da ONU<sup>3</sup> e do Conselho Nacional de Direitos Humanos do Brasil, que apresentamos algumas considerações, sem pretensões de exaurir a análise, acerca dos PLS 1358/2020 e PL 1429/2020, que têm mesma redação.

A produção desta nota técnica é antes de tudo um reconhecimento do empenho dos parlamentares envolvidos nos projetos de lei em questão em buscar modelos de contenção ao fenômeno da desinformação em sua faceta contemporânea, tendo como premissa o reconhecimento do direito à liberdade de expressão e acesso à informação, a não criminalização dos usuários das aplicações na Internet e a não responsabilização das plataformas por conteúdos produzidos por terceiros, conforme previsto no Marco Civil da Internet.

Entendemos que este não é o melhor momento para que se leve à votação qualquer projeto que vise conter o fenômeno da desinformação, uma vez que faltam mecanismos para participação social ampla e de transparência no contexto da pandemia do novo Coronavírus. A isso se soma o fato de a CPMI das Fake News, que se debruça sobre o tema, seguir em andamento. Compreendendo, no entanto, que poderá haver pressão para a apreciação de um projeto de lei sobre o tema, gostaríamos de contribuir para a revisão da matéria, confiando na sensibilidade dos autores quanto a importância de não imprimir celeridade a este processo sem necessidade.

---

1 “Dez Maneiras de Combater a Desinformação” está disponível em: <<http://intervozes.org.br/publicacoes/10-maneiras-de-enfrentar-a-desinformacao/>>. Acesso em 16 de abril de 2020.

2 “Contribuições para uma regulação democrática das grandes plataformas que garanta a liberdade de expressão na internet” está disponível em: <<https://www.observacom.org/contribuicoes-para-uma-regulacao-democratica-das-grandes-plataformas-que-garanta-a-liberdade-de-expressao-na-internet/>>. Acesso em 16 de abril de 2020.

3 Disponível em <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ContentRegulation.aspx>>. Acesso em 16 de abril de 2020.

Iniciando por uma análise geral das proposições, é importante considerar que há diversas nuances na classificação de conteúdo como desinformativo. Boa parte da disputa de narrativas em meios digitais se dá por meio de conteúdos no limiar entre o que seria expressão legítima e ilegítimas, em que exageros e minimizações são recursos amplamente utilizados. É patente a dificuldade de definir "desinformação" e há que se reconhecer a consequente necessidade de análise humana, contextualizada, embasada em pesquisas e fontes legítimas para minimamente ser possível classificar um conteúdo como desinformativo. Mesmo após uma análise minuciosa, resta um espaço amplo para variáveis de interpretação dos fatos.

Além da dificuldade de classificação, há enorme complexidade na análise da proporcionalidade de uma ação de restrição do exercício da liberdade de expressão ou de reparação por dano causado diante de um conteúdo veiculado. Qualquer medida de cerceamento à liberdade de expressão deve considerar princípios como proporcionalidade, progressividade, ponderação da gravidade do dano, seu escopo, a recorrência de violações e o impacto que tal restrição poderia ter sobre a capacidade de o meio garantir e promover a liberdade de expressão e ponderá-los com relação aos eventuais benefícios que a restrição de um dado conteúdo traria para a proteção de outros direitos. Adotar uma única solução para lidar com todas as diversas modalidades de desinformação praticadas coloca em risco o exercício da liberdade de expressão e o direito de buscar informações, de forma que tangencia o incentivo à censura que, pelo modelo das propostas em análise, seria privada.

Importante lembrar também que a previsão de concessão de maior poder a corporações privadas quanto ao fluxo de informações contraria recomendação do Relator Especial para Liberdade de Expressão da ONU sobre moderação de conteúdo, que aponta para a necessidade de reduzir o poder de monopólios digitais e não fortalecê-lo. O "controle privado" foi considerado um dos três principais desafios para a próxima década e uma ameaça à liberdade de expressão "por nenhum outro senão os relatores da liberdade de expressão"<sup>4</sup>. A pressão por respostas rápidas e em larga escala para o fenômeno da desinformação resulta, invariavelmente, no uso de ferramentas de automação, inadequadas para tal necessidade que, como já apontado, requerem análise humana minuciosa.

O conceito de desinformação adotado pelos projetos em análise tem o mérito de observar aquele desenvolvido pelo Grupo de Alto Nível da Comissão Europeia, que, no entanto, segue demasiadamente genérico e subjetivo, especialmente quanto à intencionalidade de dano ou benefício, o que significa insegurança jurídica para os agentes responsáveis por coibir a disseminação de desinformação - já que, em caso de não cumprimento das regras, estarão sujeitos a sanções. A insegurança jurídica é um incentivo para a vigilância massiva e aplicação de censura privada em larga escala, como visto em países que aprovaram leis obrigando plataformas a removerem "fake news". Sob pressão, as plataformas pesam a balança no sentido de sua autoproteção e com frequência removem conteúdos legítimos<sup>5</sup>, sem a devida transparência e acompanhamento por parte da sociedade. Além disso, a definição de desinformação como conteúdo que "possa causar danos públicos, como fraudes eleitorais, o risco à estabilidade democrática, ao

---

4 Declaración Conjunta: Desafíos para la libertad de expresión en la próxima década del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), 2019.

5 Ver <<https://cyberlaw.stanford.edu/blog/2015/10/empirical-evidence-over-removal-internet-companies-under-intermediary-liability-laws>>. Acesso em 29 de abril de 2020

funcionamento de serviços públicos", também demasiado amplo, gera risco de cerceamento da liberdade de expressão de grupos de oposição e críticos a governos e políticas públicas.

A definição ainda mescla o conceito de desinformação com discurso de ódio, fenômenos que exigem abordagens diferentes, tendo como referência normas internacionais de direitos humanos. Enquanto há previsão de regulação para contenção do discurso de ódio pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, incorporado ao ordenamento brasileiro a partir do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, o mesmo não se pode dizer quanto à previsão da necessidade de regulação para conter desinformação.

Cabe ressaltar que a própria Comissão Europeia, cuja definição de desinformação inspira as matérias em análise, após concluído o trabalho do Grupo de Alto Nível, apontou iniciativas para conter a desinformação, sendo nenhuma delas a responsabilização objetiva das plataformas por conteúdo produzido por terceiros, ainda que apenas após classificação por agência de checagem de fatos. A opção do bloco europeu foi por um modelo de co-regulação - ou autorregulação regulada -, a partir de objetivos estabelecidos pela Comissão de Comunicação do bloco, e acompanhada pelos Estados.

Outra preocupação que apresentamos é o fato de os projetos de lei em tela contarem com recomendações de comportamento aos provedores de aplicações bastante genéricas, como (i) “tomar medidas proativas para proteger seus serviços contra a disseminação de desinformação através de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas” ou (ii) “os provedores de aplicação que prestarem serviços de mensagens instantâneas devem utilizar todos os meios ao seu alcance para limitar a difusão e assinalar aos seus usuários a presença de conteúdo desinformativo, sem prejuízo da garantia à privacidade e do segredo de comunicações pessoais”. Tais previsões, sem definição sobre a quem caberá tal análise sistêmica ou o que está implicado em uma "postura proativa" recoloca as preocupações em torno da criação de obrigações de monitoramento e retirada de conteúdo por iniciativa das plataformas que viola padrões internacionais de liberdade de expressão e incentiva a censura desnecessária e desproporcional da expressão e, conseqüentemente, da capacidade de buscar e receber informação. Apesar de observarmos hoje uma série de impactos negativos do crescimento da relevância de provedores de aplicações que utilizam majoritariamente conteúdo produzido por terceiros em seu modelo de negócios, tais empresas suportam o direito à liberdade de expressão e acesso à informação. Não é possível desconsiderar o impacto positivo de tais agentes.

Processos de co-regulação ou autorregulação regulada podem trazer soluções mais flexíveis, eficientes e equilibradas para a tentativa de regulação de um fenômeno novo como a desinformação em meio digital e fortalecer uma perspectiva tecnologicamente neutra. Certo é que, no caso do Brasil, diante da inconcluso processo de consolidação de instituições de Estado democráticas, que se pautem pelo interesse público, o desafio é maior no desenho de uma estrutura institucional independente e capacitada, que possa cumprir um papel normatização em diálogo com o setor privado e sociedade civil. Mais um desafio que deve ser encarado com cautela.

Sobre o regime de responsabilização de provedores de aplicações baseados em conteúdo de terceiros, as proposições, ainda que se disponham a levar em conta os princípios e garantias contidos na Lei 12.965/2014, o Marco Civil da Internet (MCI), resvalam em sua alteração. Para resguardar os valores constitucionais de liberdade de expressão e acesso à informação, o MCI responsabiliza o provedor de aplicações que descumprir decisão judicial. Este regime evita a

censura privada por parte das plataformas e permite que operem a moderação, em seu melhor esforço e sem que sejam impelidas ao excesso.

Cabe destaque que o MCI estabeleceu responsabilidade subsidiária de provedor de aplicação que utilize conteúdo de terceiros no caso de, após notificação de exposição de imagem de nudez não consentida, não for diligente na ação (art. 21). A redação do MCI estabelece, portanto, que mesmo em caso de responsabilização da plataforma independentemente de ordem judicial, esta só deve ocorrer após notificação, e pela pessoa cujo direito foi violado, um cuidado que resguarda o intermediário da obrigação de analisar e classificar todos os conteúdos. Do contrário, haveria incentivo para a vigilância massiva. Não é demasiado frisar que a identificação da exposição de nudez não consentida a partir da denúncia da vítima é extremamente mais simples do que analisar, classificar e definir critérios de reparação para desinformação.

Ainda que as plataformas fossem responsabilizadas por não agir apenas após notificadas por agências de verificação de fatos independentes e reguladas, interpretação possível pelo Judiciário, frisamos que não cabe a um agente privado a responsabilidade de decidir sobre a legitimidade de circulação de conteúdo. A possibilidade de restrição do direito fundamental, consagrado na Constituição, de liberdade de expressão a partir da decisão de agente privado abre perigoso precedente e contradiz a recomendação do Relator Especial para Liberdade de Expressão da ONU, em relatório temático de 2018 acerca de regulação de conteúdo<sup>6</sup>:

“Os Estados devem procurar apenas restringir conteúdos de acordo com uma ordem de autoridade judicial independente e imparcial, e de acordo com o devido processo e padrões de legalidade, necessidade e legitimidade. (...) [Os Estados] devem evitar delegar responsabilidade às empresas como árbitros de conteúdo, o que fortalece o julgamento corporativo sobre os valores dos direitos humanos em detrimento dos usuários.”

A previsão de regulação de agência de checagem de fatos, por sua vez, pode, por um lado, ser inviável, diante do imenso volume de conteúdo a ser monitorado - que pode crescer a partir de uma guerra de notificações - e do número e capacidade das iniciativas de checagem existentes no país. Por outro, pode levar ao desincentivo ao surgimento de iniciativas desta natureza, uma vez que precisariam se adequar a regras que podem exigir investimento significativo. A título de exemplo, a Agência Lupa, de acordo com informação pública disponível no site, é composta por dez funcionários cujas atividades são diversas e variam de marketing a desenvolvimento de estratégia. Não há dados suficientes que embasem a necessidade de regulação das agências de checagem de fatos e indiquem a capacidade de adequação a obrigações legais como produção de relatórios.

O projeto tampouco se debruça sobre a forma de financiamento das verificadoras de fato independentes, se seriam pagas pelos provedores de aplicações para quem prestariam serviços - o que implicaria reforço ao poder de monopólios digitais<sup>7</sup>. O simples regramento para transparência quanto aos financiadores e a proibição formal de estes influenciarem as conclusões emitidas, como previsto nos PLs (art. 21, VI), são disposições insuficientes para garantir independência. O sistema de Justiça dispõe de vários outros dispositivos para assegurar a independência, dentre os quais a seleção de operadores do direito de forma impessoal, por concurso público, e estabilidade

---

6 Idem 3.

7 Sobre monopólios digitais, ver: <https://intervozes.org.br/publicacoes/monopolios-digitais-concentracao-e-diversidade-na-internet/>. Acesso em 30 de abril.

profissional. Daí acreditarmos ser a Justiça o locus correto para questões envolvendo análise e remoção de conteúdos.

É relevante ainda perguntar sobre quem recairia a responsabilidade pelos danos causados diante de uma classificação equivocada de agência verificadora de fatos – o que acontecerá, sem dúvida, pelo volume e complexidade de análise. Importante considerar que as plataformas digitais poderiam responsabilizar solidariamente, se questionadas na Justiça, as agências de checagem.

Adicionalmente, reforçamos decisão<sup>8</sup> do Supremo Tribunal Federal de que medidas regulatórias que criam embaraço à atividade jornalística são inconstitucionais, ferem a liberdade de imprensa e contrariam o direito à livre manifestação do pensamento inscrita no artigo 13 da Convenção Americana dos Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

A proposta de obrigação dos provedores de aplicação de disseminar conteúdo que garanta o direito à reparação quanto a conteúdo ilegítimo é relevante. O direito de resposta, constitucional, só pode ser garantido se a disseminação for proporcional à circulação do conteúdo objeto da ação. Entretanto, ela é pertinente desde que a decisão seja tomada por autoridade judicial independente. A avaliação aplica-se tanto para um dispositivo deste tipo em plataformas de conteúdo aberto quanto para serviços de mensageria instantânea.

No entanto, cabe salientar que as previsões de (i) desabilitação dos recursos de transmissão do conteúdo desinformativo para mais de um usuário por vez e (ii) rotulação de conteúdo como desinformativo, no caso de serviços de mensagem instantânea criptografadas, não são factíveis sem criação de vulnerabilidade na criptografia. Há alguma rastreabilidade de conteúdo de mídias, no caso dos mais compartilhados, mas este sistema não abrange texto, nem todas as mensagens trocadas e tem fragilidades como quando o usuário salva e reposta um conteúdo de mídia, que passa a ter um identificador distinto.

A criptografia ponta a ponta em sistemas de mensageria instantânea protege usuários e impossibilita identificação de conteúdo. É uma técnica legítima de proteção de conteúdo e informações em arquivos ou troca de mensagens. A tecnologia, que evolui há séculos, apoia a organização social e política, especialmente de grupos vulneráveis, e garante confiança para operações sensíveis, bem como protege os cidadãos de possível vigilância por parte dos Estados. Como alternativa, em busca de soluções que observem os diversos direitos humanos, reforçamos a oportunidade de construção de obrigação de informação aos usuários de serviços de mensageria instantânea a partir de decisão da Justiça, que não dependa de análise de quem recebeu cada conteúdo, mas de disparo para grupo definido pelos operadores do direito.

Sobre comportamento inautêntico de contas, compreendemos a preocupação do projeto, uma vez que este vem artificialmente alterando o debate público. Contudo, diante da dificuldade de se definir desinformação e dos riscos intrínsecos à liberdade de expressão, apontamos que é possível conter este fenômeno a partir da restrição da operação automatizada maliciosa e não pela obrigação de regulação de conteúdo. A vedação ao comportamento automatizado malicioso massivo pode ser benéfico para a conquista de uma esfera pública de debate saudável, orientada pelo engajamento dos cidadãos.

---

8 Disponível em: <Recurso Extraordinário (RE) 511961>



O projeto carece ainda de aprofundamento no que diz respeito ao devido processo em moderação de conteúdo e ao direito a apelação, para que abranja todas as interferências e moderações realizadas pelas plataformas e não apenas para aquelas relacionadas à desinformação. Conforme recomendação prevista no documento “Contribuições para uma regulação democrática das grandes plataformas que garanta a liberdade de expressão na internet”<sup>9</sup>, "os usuários devem sempre ter o direito de garantir que as decisões de restrição de conteúdo tomadas por grandes plataformas sejam respeitadas com o devido processo, principalmente quando se trata de medidas que possam afetar seu direito à liberdade de expressão. Como princípio geral, e exceto em casos excepcionais devidamente justificados, as pessoas afetadas por uma medida de restrição ou interferência pelas plataformas e, quando apropriado, pelo público em geral, devem ser previamente notificadas das medidas de restrição que as afetam, sendo oferecida a possibilidade de apresentar contra-argumentos ou remover voluntariamente o conteúdo publicado antes da implementação de uma medida adotada unilateralmente pela plataforma". Mais detalhes sobre as recomendações a respeito de previsão de devido processo constam no documento supramencionado.

E, finalmente, quanto à transparência, entendemos a oportunidade de se avançar neste quesito, porém salientamos que as plataformas deveriam publicar relatórios de transparência que vão além de moderação por classificação de desinformação. Deveriam fornecer informações específicas sobre todas as restrições e moderações de conteúdo adotadas enquanto intermediários, incluindo ações tomadas em resposta a petições governamentais, ordens judiciais, solicitações privadas e a implementação de suas políticas de restrição de conteúdo. Mais detalhes sobre as recomendações a respeito de transparência também constam no documento supramencionado.

O Intervozes apoia iniciativas que avancem no sentido de assegurar transparência de termos de uso e aplicação de moderação e ações de provedores de aplicação de Internet cuja penetração entre os brasileiros seja relevante e possa afetar significativamente o ambiente informativo. Exigências de transparência e de devido processo, com direito de contestação pelos usuários, estão em debate em todo o mundo e certamente há espaço para avanços neste campo, desde que em processo legislativo amplo e democrático.

Por fim, reafirmamos que eventuais regulações para conter o fenômeno da desinformação devem ser direcionadas à operação/forma de disseminação de desinformação e não sobre a análise do conteúdo, salvaguardando a liberdade de expressão dos riscos e ameaças expostos acima.

Assim, o Intervozes gostaria de, respeitosamente, recomendar a não apreciação dos projetos em tramitação e sugerir a abertura de diálogo para produção de um novo texto, em tais marcos, para o qual se dispõe a contribuir ativamente.