

ARTIGO 19

DEFENDENDO A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E INFORMAÇÃO

Nota Técnica Projeto de Lei nº 2.630/2020

“PL das Fake News”: contribuições ao debate legislativo
sob os parâmetros da liberdade de expressão

Agosto de 2020

ARTIGO 19

Realização

ARTIGO 19

Análise e texto

Elora Fernandes

Laura Tresca

Rafaela de Alcântara

Tarcízio Silva

Coordenação

Laura Tresca

Supervisão

Denise Dora

Agradecimentos pela contribuição

Paulina Gutiérrez

ATENÇÃO

Esta obra foi licenciada com uma
Licença Creative Commons Atribuição .
Não Comercial . Compartilha Igual . 4.0 Internacional

Projeto de Lei nº 2.630/2020

“PL das Fake News”: contribuições ao debate legislativo sob os parâmetros da liberdade de expressão

Após aprovação no Senado Federal, em 30 de junho de 2020, o Projeto de Lei (PL) nº 2.630/2020, de título “Lei da Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet” está em pauta na Câmara dos Deputados com indicações de aprovação célere, como declarado por parlamentares e presidente da Casa¹. Entretanto, a **ARTIGO 19** identifica que a atual redação do PL apresenta riscos à liberdade de expressão, à privacidade de usuários e possui fragilidades quanto à capacidade de eficácia no seu objeto de aplicação, o combate à desinformação.

As considerações a seguir levam em conta a necessidade de adequação a padrões internacionais de defesa da liberdade de expressão e combate à desinformação na Internet, em especial às Declarações Conjuntas produzidas pela Organização de Estados Americanos, Nações Unidas e organizações supranacionais vinculadas à defesa da democracia, liberdade de expressão e direitos humanos²; à avaliação, específica sobre o PL em questão, das Relatorias Especiais para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)³ e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, endereçada ao governo brasileiro; e ao Guia para garantir a liberdade expressão frente à desinformação deliberada em contextos eleitorais (2019)⁴, da CIDH.

De especial interesse como pilar de regimes democráticos, a liberdade de expressão se aplica à Internet do mesmo modo que a outros meios de comunicação, conforme determina a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Internet (2011)⁵. As características específicas do meio devem ser levadas em conta, mas sem excepcionalidade legal. Segundo as normas de direito internacional dos direitos

1 “Maia quer punições severas em projeto sobre fake news e prevê votação em até 3 semanas”. Folha de São Paulo, 7 de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/maia-quer-punicoes-severas-em-projeto-sobre-fake-news-e-preve-votacao-em-ate-3-semanas.shtml>

2 Declarações conjuntas disponíveis em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp

3 Carta das Relatorias Especiais para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, endereçadas ao governo brasileiro. 3 de julho de 2020. Disponível, em inglês, em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=25417>

4 “Guia para garantir a liberdade expressão frente à desinformação deliberada em contextos eleitorais”(2019). Disponível, em espanhol, em: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf

5 “Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Internet” (2011). Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=849&IID=4>

humanos, restrições à liberdade de expressão só podem ser determinadas sob critérios específicos. Do próprio Art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos decorre o “teste tripartite”, mecanismo adequado para a análise de instrumentos legais como o PL em questão, ao definir que restrições à liberdade de expressão “devem estar previstas pela lei, buscar uma finalidade legítima reconhecida pelo direito internacional e ser necessárias para alcançar essa finalidade”⁶. Assim, devem ser observados os critérios de adequação e proporcionalidade de uma medida para o alcance dos meios almejados.

Nesse contexto, a **ARTIGO 19** defende que um Projeto de Lei com tamanho impacto na governança da Internet no Brasil seja discutido com responsabilidade e participação multissetorial, incluindo especialistas de organizações da sociedade civil.

Além disso, partir de cuidadosa análise da redação do PL nº 2.630/2020 aprovado no Senado e em tramitação na Câmara, descrevemos abaixo os principais pontos de preocupação da **ARTIGO 19** e, em especial, recomendamos:

a) Supressão de todo o § 2º do Art. 18, tendo em vista que o dispositivo compromete o objetivo de combate à desinformação, ao não reconhecer plenamente o caráter público de contas em redes sociais criadas por agentes políticos, ainda que a título pessoal;

b) Adição de incisos, no Art. 18, que incluam como contas em redes sociais de interesse público aquelas de cargos representativos do Poder Judiciário, do Ministério Público e Diplomatas, tendo em vista que estes são considerados também agentes políticos, segundo definição da Controladoria-Geral da União⁷;

c) Rediscussão, com a comunidade técnica e com a sociedade civil, de definições vagas, imprecisas ou extremamente contingenciais, que apresentam graves riscos à liberdade de expressão e privacidade dos usuários. A **ARTIGO 19** recomenda a revisão de todas as definições ligadas a comportamento e condutas online, pois seus conceitos amplos podem ser erroneamente interpretados legalmente e por intermediários;

d) Inclusão, no Art. 13, de sugestões de mais critérios de transparência, como disponibilização de relatórios de transparência, em língua portuguesa, com informações e recortes demográficos que otimizem a identificação de grupos que sejam fontes e alvos da desinformação, com limites para que a publicização desses dados não viole o direito à privacidade dos usuários;

e) Supressão dos Capítulos IV e V do Projeto de Lei, tendo em vista que eles estabelecem medidas e criam entidades que afetam aspectos críticos da

6 Mecanismo citado também na “Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Internet (2011)”. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=849&IID=4>

7 A Controladoria-Geral da União estabelece que agente político “é aquele investido em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da própria Constituição, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, além de cargos de Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação”. Definição disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>

governança da Internet, como remoção de conteúdo e de contas, sem, no entanto, conferir a independência que esse tipo de órgão deve ter como característica básica, para que não haja ameaças à liberdade de expressão.

A seguir, desenvolvemos os pontos acima enumerados, de modo a demonstrar as razões pelas quais a atual redação do PL nº 2.630/2020 oferece graves riscos à liberdade de expressão, segundo os parâmetros internacionais que incidem sobre o tema.

1. Riscos à liberdade de expressão decorrentes das definições contidas no Art. 5º

O Art. 5º estabelece definições-chave para a delimitação do escopo do Projeto de Lei, a saber: "conta identificada"; "conta inautêntica"; "rede de distribuição artificial"; "conta automatizada"; "conteúdo"; "publicidade"; "impulsionamento"; "rede social"; e "serviço de mensageria privada". **As definições apresentadas apresentam riscos à liberdade de expressão** por meio de três fragilidades: a) amplitude e imprecisão dos termos e conceitos utilizados; b) pressupostos contidos nas definições sobre autenticidade ou inautenticidade; além da c) tentativa de definição de ambientes cambiantes e dinâmicos pelo seu próprio caráter de inovação.

Nesse contexto, é necessário apontar que o princípio de legalidade do teste tripartite, mencionado anteriormente, deve ser aplicado quando o Estado avalia restringir o direito à liberdade de expressão ou privacidade, o que significa que as condutas ou os atos regulados não devem ser vagos ou definidos de forma ampla. Pelo contrário, eles devem ser definidos com precisão tamanha de modo a propiciar que os cidadãos possam ajustar suas condutas. Além disso, a garantia de legalidade das limitações dos direitos de liberdade de expressão deve incluir a supervisão de autoridades judiciais independentes e imparciais. Dessa maneira, a amplitude e a imprecisão das definições falham no cumprimento do princípio de legalidade do mencionado teste.

A **inexatidão sobre a definição do conceito de “rede social”** - que estabelece como central a “conexão de usuários entre si, permitindo e tendo como centro da atividade, a comunicação, o compartilhamento e a disseminação de conteúdo” (Art. 5º, inciso VIII) - tem o potencial de ser aplicável tanto a ambientes de compra e venda de produtos entre pessoas físicas e jogos *online* como a plataformas colaborativas, abertas e sem fins lucrativos tais como o modelo *wiki*. Adicionalmente, a delimitação do escopo de aplicação da lei para serviços com determinado número de usuários registrados (Art. 1º, § 1º), impõe requerimento quantitativo arbitrário para identificação dos usuários locais. A **conceituação de ambientes e serviços específicos vai contra legislações estabelecidas anteriormente, como o Marco Civil da Internet**, que apresentam abordagem principiológica por considerar

que a Internet é um ambiente de inovação cambiante e dinâmico, o que levaria ao anacronismo definições restritas, ainda que precisas em determinada conjuntura.

Considerando a inexatidão de termos presentes na redação do PL, como a definição imprecisa de “conta automatizada” (Art. 5º, inciso IV), **o mecanismo pode ser aplicado de forma díspar a depender dos critérios internos de cada provedor**, abrindo caminhos para **coleta excessiva de dados sobre os usuários**. A natureza das restrições a conteúdo de contas automatizadas sem levar em conta seus possíveis usos legítimos e de interesse público penaliza projetos da sociedade civil que não podem prescindir do recurso da pseudonimização para apoiar vítimas de violência, por exemplo.

Ainda, **a imposição de derrubada de contas e conteúdo por meios automatizados estabelece riscos à liberdade de expressão** na medida em que tais sistemas, que podem ser baseados em inteligência artificial, não conseguem abranger com as nuances e variáveis contextuais e culturais dos conteúdos no nível de moderadores humanos, tal como a capacidade de percepção de opiniões, crítica ou enquadramento humorístico, categorias de conteúdo protegidas pelo direito à liberdade de expressão⁸. **Técnicas da inteligência artificial necessárias a esse tipo iniciativa apresentam altas taxas de erro**. Normalizar o uso de sistemas automatizados torna sua crítica e contestação especialmente “difícil para a sociedade civil devido a regras de segredos de indústria e altas barreiras à transparência em aplicações e desenvolvimento”⁹ de tais sistemas, o que pode evadir exigências de responsabilização.

RECOMENDAÇÃO:

Rediscussão, com a comunidade técnica e com a sociedade civil, de definições vagas, imprecisas ou extremamente contingenciais, que apresentam graves riscos à liberdade de expressão. Em especial, destaca-se definições contidas no Art. 5º, incisos I, II, III, IV e IX.

8 Por exemplo, uma fotografia com armas pode ser uma imagem de reportagem jornalística ou um conteúdo publicado como ameaça a outrem, a depender do contexto da mensagem. Algoritmos de visão computacional para moderação hoje conseguiriam identificar com precisão que existe uma arma na tela, mas não o contexto para sua efetiva interpretação como informação jornalística ou ameaça de violência. Para mais sobre o assunto, a seguinte reportagem na revista acadêmica *Nature* discorre sobre alguns dos problemas possíveis: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03013-5>

9 Referência a “Privacy and Freedom of Expression In the Age of Artificial Intelligence”, relatório desenvolvido pela **ARTICLE 19** em parceria com a Privacy International. Disponível em: <https://www.article19.org/resources/privacy-freedom-expression-age-artificial-intelligence/>

2. Comprometimento da observância do interesse público na atuação de agentes políticos em contas em redes sociais, proporcionado pelo Art. 18, § 2º

O "Capítulo III - Da Atuação do Poder Público" - especialmente por meio do *caput* do Art. 18 - estabelece como contas de redes sociais de interesse público aquelas utilizadas por "entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, e dos agentes políticos cuja competência advém da própria Constituição". Complementarmente, a **ARTIGO 19** se posiciona no sentido que seria mais adequada a observância do conceito da Controladoria-Geral da União de forma abrangente, uma vez que ele descreve que agente político "é aquele investido em seu cargo por meio de eleição, nomeação ou designação, cuja competência advém da própria Constituição, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, além de cargos de Diplomatas, Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação"¹⁰. Levando em consideração essa definição, **o disposto na redação exige de forma desigual membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, além de não enumerar Diplomatas em seu texto**. Assim, a **ARTIGO 19** considera que o uso de redes sociais por esses atores da Administração Pública é legítimo e benéfico para a sociedade, gerando vantagens de acesso à informação e prestação de contas e, ao mesmo tempo, recomenda equiparar as responsabilidades pertinentes da atuação do poder público para todos aqueles incluídos do gênero "agentes políticos".

Ainda no Art. 18, o § 2º estabelece, sobre as contas nas plataformas de redes sociais, que "o agente político indicará aquela que representa oficialmente seu mandato ou cargo, sendo as demais eximidas das obrigações deste artigo". **A ARTIGO 19 percebe esta recomendação como contraproducente aos objetivos do Projeto de Lei**, considerando, nesse sentido, três fatores relevantes para o combate à desinformação e manutenção da liberdade de expressão.

Em primeiro lugar, em consonância com a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2000), "os funcionários públicos estão sujeitos a maior escrutínio da sociedade"¹¹, parâmetro do qual resulta níveis esperados de decoro e comportamento exemplar de respeito ao debate em todos os canais comunicacionais de acesso público. Em suma, **não se justifica que os agentes políticos gozem de um maior nível de proteção do que os cidadãos comuns**. Em uma sociedade democrática, a CIDH ressalta que as

10 "Agentes Públicos e Agentes Políticos". Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos>

11 "Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão" (2000). Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>

peças públicas devem estar mais expostas - e não menos expostas - a críticas e escrutínio público. Como consequência de suas funções e responsabilidades, o agente político em exercício é percebido pela sociedade como tal em suas manifestações públicas presenciais e naquelas realizadas nos meios digitais.

Em segundo lugar, a medida poderia gerar o resultado colateral de abandono das contas oficiais dos agentes políticos que escolham privilegiar as contas não-oficiais, por estarem eximidas das obrigações presentes no Capítulo III da lei, **prejudicando o direito de cidadãos à informação transparente sobre processos políticos e coisas públicas**. A possibilidade de criar duas ou mais contas, e apenas uma estar sujeita aos princípios da Administração Pública, pode significar uma proteção diferente que resulte em prejuízo à observância do interesse público. Deste modo, a **ARTIGO 19** recomenda a supressão do § 2º do Art. 18 do Projeto de Lei.

Em terceiro lugar, a distinção da responsabilidade do agente político entre às contas oficiais do mandato ou cargo e a suas contas pessoais, **abre a possibilidade de informações conflitantes publicadas pelas contas**, dirimindo a confiança de cidadãos nos processos institucionais de ordem política, o que pode ocasionar consequências graves à saúde da esfera pública.

RECOMENDAÇÕES:

- Inclusão no Art. 18 de incisos que incluam como contas em redes sociais de interesse público aquelas de cargos representativos do Poder Judiciário e do Ministério Público, assim como outros atores considerados como agentes políticos, como Diplomatas, tendo em vista que estes são considerados como tal segundo definição da Controladoria-Geral da União;
- Supressão de todo o § 2º do Art. 18, tendo em vista que o dispositivo traz exceção que acarreta uma proteção especial a agentes políticos no tocante à liberdade de expressão.

3. Parâmetros de transparência trazidos pelo Art. 13, necessidade de adequações no texto e sugestão de mais critérios

O Projeto de Lei, em seu Art. 13, traz determinações importantes a respeito de transparência das plataformas. A observância de parâmetros nesse sentido é reivindicada por organizações da sociedade civil, atores que advogam por direitos digitais e acadêmicos centrados na liberdade de expressão *online*, por meio dos

Princípios de Santa Clara (2018)¹², formulados na primeira Conferência sobre Moderação de Conteúdo em Escala (Content Moderation at Scale Conference), realizada em Santa Clara, Califórnia. Trata-se de diretrizes que buscam determinar parâmetros mínimos a serem observados pelas plataformas para que se obtenha padrões significativos e de transparência por parte destas.

Eles dividem-se em três eixos - a saber, Números, Notificação e Recurso/apelação - e não são exaustivos. Os Princípios recomendam que as plataformas devem publicar número de posts removidos e contas permanentemente ou temporariamente suspensas devido à violação das respectivas diretrizes de conteúdo. No mínimo, as informações publicadas devem trazer o número total de posts/contas destacados, sinalizados, removidos e suspensos segundo tais diretrizes. Segundo Princípios de Santa Clara, esses números também devem ser categorizados e ser discriminados segundo categorias como: o tipo de regra que foi violada; formato do conteúdo (e.g. texto, áudio, imagem, vídeo, transmissão ao vivo); fonte da sinalização enquanto conteúdo violador das diretrizes (e.g. governos, revisores confiáveis, usuários, diferentes tipos de detecção automatizada); localização daqueles que sinalizaram o conteúdo como violador das diretrizes de conteúdo, assim como os usuários impactados (quando perceptível). Tais diretrizes ainda determinam que os relatórios devem ser regulares, idealmente por trimestres, com licença aberta e em formato legível por computador.

Alguns dos incisos do dispositivo estão em consonância com os Princípios de Santa Clara - nesse contexto, a **ARTIGO 19** destaca a importância do inciso II, que estimula a transparência sobre contas e conteúdos afetados por ordem judicial. No entanto, **o dispositivo recai em problemas decorrentes das definições do Art. 5º - como já anteriormente pontuado, por indicar que as plataformas devem tornar públicos dados que implicam numa classificação prévia - e sem ordem judicial - de contas como inautênticas, além de demais categorizações que se façam necessárias**. Além dessa importante ressalva, aos critérios já sugeridos podem ser acrescidos outros parâmetros, conforme exposto a seguir. Um exemplo seria a **transparência quanto às características - como, por exemplo, a localização - das contas identificadas com conteúdos removidos e também a respeito dos grupos sobre os quais os conteúdos removidos tratam**. Tal item é recomendado para que os instrumentos de transparência apoiem tanto o combate a campanhas direcionadas a grupos vulnerabilizados, quanto sua respectiva liberdade de expressão.

Neste sentido, em consonância com os Princípios de Santa Clara, a **ARTIGO 19** recomenda que seja explicitado também como o conteúdo foi detectado e removido: se foi revisado por outros usuários, governos, revisores confiáveis - *trusted flaggers*, por detecção automatizada ou denúncia legal ou de outra natureza. Complementarmente, a adição de informações e recortes demográficos que otimizem a identificação de grupos que sejam fontes e alvos da desinformação

¹²"Santa Clara Principles" (2018). Website disponível com os princípios, em atual consulta e aprimoração, em: <https://santaclaraprinciples.org/>

permitirá que especialistas, provedores e a sociedade civil compreendam vieses possíveis na moderação automática ou manual, assim como propiciaria mais insumos para a formulação de medidas de endereçamento da desinformação.

Seria uma possibilidade, nesse contexto, recomendar o fornecimento de números/dados desagregados de gênero, idade e origem, para que haja uma transparência em relação ao perfil de quem tem o conteúdo removido - incluindo qual o perfil das pessoas que tiveram conteúdo removido e cuja remoção se verificou posteriormente inadequada; dados percentuais de quantos conteúdos removidos foram considerados desinformação; dados percentuais de conteúdos removidos inicialmente publicados por governos estaduais e federais, contas oficiais de órgãos públicos e demais contas em redes sociais afetadas pelas diretrizes sobre aplicação dos princípios da Administração Pública delineada pelo Art. 18 do Projeto de Lei.

Importante ressaltar, nesse contexto, que os Princípios de Santa Clara foram desenhados tendo como destinatários as próprias plataformas e não os Estados. Dessa maneira, **quando dispositivos desse tipo estiverem dispostos em lei, a eles deveria ser conferido explicitamente um caráter facultativo no que toca ao respectivo cumprimento pelas plataformas**. Estabelecer uma obrigação nesse sentido às plataformas poderia significar uma ingerência desproporcional, por via estatal, frente aos provedores de serviço.

Ainda sobre esse ponto, é importante destacar que a **Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Notícias Falsas (“Fake News”), Desinformação e Propaganda** adota a recomendação de que todos os atores interessados - incluídos, nesse sentido, intermediários, meios de comunicação, sociedade civil e acadêmicos - “devem receber apoio para formular iniciativas participativas e transparentes que promovam uma melhor compreensão do impacto que a desinformação e a propaganda têm sobre a democracia, a liberdade de expressão, o jornalismo e o espaço cívico, bem como respostas adequadas a esses fenômenos” (tradução livre). **Verifica-se que iniciativas relativas a transparência são incentivadas como oriundas da cooperação de atores interessados, e não da imposição do Estado.**

A mesma Declaração recomenda aos entes estatais o cumprimento da obrigação positiva de favorecer um “ambiente de comunicação livre, independente e diversificado, incluindo a diversidade da mídia, que é um meio essencial de endereçar desinformação e propaganda” (tradução livre). Destaca-se aqui que **a independência então recomendada pode ser comprometida caso as plataformas sejam obrigadas, por força de lei, a cumprir requisitos na publicação de relatórios de transparência.**

Importante destacar, ainda, AQUI que o Guia para garantir a liberdade expressão frente à desinformação deliberada em contextos eleitorais (2019), da CIDH, recomenda às empresas intermediárias “operem com transparência quanto ao fenômeno da desinformação, adotando ações que visem tornar visível um fenômeno que é mais eficaz quanto mais oculto for” (tradução livre). A **ARTIGO 19** ressalta

então que **a transparência é recomendada diretamente às plataformas, não sendo indicado, no entanto, que os Estados determinem uma obrigação legal para que as plataformas sejam transparentes e/ou estabeleçam critérios para observância de critérios dessa natureza.**

RECOMENDAÇÕES:

- Adaptação do Art. 13, de modo a explicitar que quaisquer indicações e critérios relativos à transparência de provedores de redes sociais devem possuir o caráter facultativo e depender da voluntariedade dos provedores de serviço;
- Inclusão de sugestões de mais quesitos na disponibilização de relatórios de transparência em língua portuguesa, como informações e recortes demográficos que otimizem a identificação de grupos que sejam fontes e alvos da desinformação, observando limites para que a publicização desses dados não viole o direito à privacidade dos usuários.

4. Riscos à liberdade de expressão decorrentes da criação do Conselho de Transparência e Responsabilidade da Internet e dos critérios que estabelecem a Autorregulação Regulada

O Capítulo IV institui o Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet, órgão responsável pelo acompanhamento das medidas de que trata o Projeto de Lei.

Primeiramente, a **ARTIGO 19** destaca que o Conselho não usufruirá de uma **independência necessária de atuação**. Além de as despesas com sua instalação e funcionamento correrem à conta do orçamento do Senado Federal, essa vinculação faz com que sua autonomia reste prejudicada, estando sujeito às contingências desta instância.

Em segundo lugar, algumas competências do Conselho podem **incentivar uma moderação excessiva de conteúdos** por parte das plataformas, gerando **riscos à liberdade de expressão** dos usuários. Esse é o caso dos incisos II, V e VIII do Art. 25, § 1º, os quais determinam, respectivamente, que o Conselho deverá “elaborar código de conduta a redes sociais e serviços de mensageria privada, a ser avaliado e aprovado pelo Congresso Nacional (...)”; “avaliar a adequação das políticas de uso adotadas pelos provedores de redes sociais e de serviços de

mensageria privada” e “avaliar os procedimentos de moderação adotados pelos provedores de redes sociais, bem como sugerir diretrizes para sua implementação”.

A **ARTIGO 19** vê com grande preocupação as competências atribuídas ao Conselho e especialmente levanta os riscos decorrentes da criação de um código de conduta que tratará sobre a desinformação inserido em um Projeto de Lei vago em relação ao tratamento e definição do conceito de desinformação, abordando a temática de forma imprecisa em seus Arts. 6º, 11 e 12. Face a ausência de tais parâmetros, a elaboração do código, bem como a própria atuação do Conselho em si, pode ser permeada de arbitrariedades, com o potencial de acarretar restrições à liberdade de expressão. Em outras palavras, existe grande dúvida sobre como esse Conselho será capaz de criar regras e um código de condutas sobre algo que sequer define.

Ainda de maneira preocupante, não foram estabelecidas diretrizes para lidar com a desinformação e sobre quais serão os limites para evitar que ocorra espécie de censura prévia. Como o PL nasce com intenção de restrição e enquadramento, a falta de exatidão tende a se tornar um instrumento para ações pontuais, arbitrárias e assistemáticas, gerando risco potencial evidente à liberdade de expressão no Brasil.

Isso se agrava ao estabelecer sanções aplicáveis às plataformas, no caso do descumprimento das disposições da lei. Nessa temática, a Carta das Relatorias Especiais para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas¹³ endereçada ao governo brasileiro determina que **os Estados devem adotar as medidas menos restritivas possíveis ao endereçarem a desinformação, a fim de encorajarem a circulação de informação na Internet**. Dessa forma, a **ARTIGO 19** entende que a interferência de um Conselho não independente na atuação das plataformas, junto com a determinação de sanções do Capítulo VI do Projeto de Lei, devem ser consideradas como medidas restritivas e, portanto, não merecem prosperar.

No que se refere ao Capítulo V, este dispõe que os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada poderão criar instituição de autorregulação, voltada à transparência e à responsabilidade no uso da Internet. Esse tipo de mecanismo, caso utilize como base os parâmetros internacionais de direitos humanos, deveria ser um órgão transparente, inclusivo e independente de moderação de conteúdo e pode ser benéfico para balancear as preocupações que envolvem a violação da liberdade de expressão. Nesse sentido, a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Notícias Falsas (“Fake News”), Desinformação e Propaganda (2017) dispõe, no seu item 1. d, que as plataformas não devem ser legalmente responsáveis por conteúdos de terceiros, “a menos que intervenha especificamente nestes conteúdos ou se neguem a acatar uma **ordem e**

13 Carta das Relatorias Especiais para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, endereçada ao governo brasileiro. 3 de julho de 2020. Disponível, em inglês, em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25417>

consonância com garantias de devido processo por um órgão de supervisão independente, imparcial e autorizado (como um tribunal), que ordenem remover tal conteúdo e tenha suficiente capacidade técnica para fazê-lo” (tradução livre, grifo nosso). Todavia, fazer constar em lei regras para a instituição de tais mecanismos e exigir que ela seja certificada e monitorada pelo Conselho de Transparência e Responsabilidade da Internet **interfere diretamente em sua independência**, o que é essencial para que seu funcionamento ocorra segundo os padrões internacionais de direitos humanos.

RECOMENDAÇÃO:

- Supressão dos Capítulos IV e V do Projeto de Lei, tendo em vista que eles estabelecem medidas e criam entidades que afetam aspectos críticos da governança da Internet, como remoção de conteúdo e de contas, sem no entanto conferir a independência que esse tipo de órgão deve ter como característica básica, para que não ameace a liberdade de expressão.

5. Limites de eficácia do PL nº 2.630/2020 no combate à desinformação

O Projeto de Lei apresenta pontos nos quais **a indefinição ou vagueza de conceitos e procedimentos propostos limita a eficácia dos próprios instrumentos por ele previstos**, em grande medida por um foco excessivo no usuário em detrimento do financiamento estratégico da desinformação. Acreditamos que **tal fragilidade tanto coloca em xeque a aplicação da lei no combate à desinformação, quanto reforça a necessidade da inclusão de representantes e especialistas de setores da sociedade na formulação, ponderação e redação do Projeto de Lei**. Entre os pontos observados, destacamos, por exemplo, que a redação restringe a aplicação do PL a questões como identificação de contas inautênticas (Art. 6º), controle de disparos em massa (Art. 11) e procedimentos de moderação (Art. 12) a “limites técnicos do serviço” do provedor, em redação vaga que não especifica como estes limites serão avaliados ou considerados como tal quando da sua respectiva aplicação.

Além disso, **o PL não estabelece sanções civis que endereçam desafios específicos, como aqueles referentes alegações ventiladas nos últimos pleitos eleitorais, os quais afirmam uma possível interferência de ações de financiamento privado legal ou ilegal de propaganda eleitoral**, que supostamente teriam como exemplo financiamento de envio maciço ilegal de mensagens no Whatsapp nas eleições de 2018 no Brasil. O *caput* do Art. 15 e seu

inciso I não preveem, por exemplo, que os provedores de serviço de redes sociais e mensageria privada reportem conteúdos empresariais ou independentes que mencionem candidato, coligação ou partido em caráter de propaganda à Justiça Eleitoral.

Considerando que relatos de casos de desinformação alegam a existência de **estratégias de financiamento ilegal de campanhas** com o uso dos recursos de impulsionamento¹⁴, essas variáveis limitam a eficácia da medida. Ainda nesse sentido, é relevante destacar que as ações que tramitam no **Tribunal Superior Eleitoral**¹⁵, as quais requerem a declaração de inelegibilidade do presidente Jair Messias Bolsonaro e de seu vice, Antonio Hamilton Martins Mourão, se referem a suposta prática de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação, o que pode ser traduzido nos termos do Art. 14, § 9º, da Constituição Federal, e do Art. 22 da Lei Complementar (LC) nº 64/1990.

Finalmente, é necessário destacar que a Declaração Conjunta sobre Liberdade de Expressão e Notícias Falsas (“Fake News”), Desinformação e Propaganda (2017) recomenda aos Estados, no tocante ao combate à desinformação, predominantemente a adoção de medidas positivas para promover a liberdade de expressão e um ambiente plural e diverso para as comunicações, além de orientar no sentido da promoção de ações de educação, como letramento digital.

Nesse sentido, a **ARTIGO 19** destaca que esse tipo de orientação deve ser a regra, **enquanto qualquer restrição à liberdade de expressão deve ser excepcional e baseada nas diversas recomendações internacionais que impõem parâmetros para qualquer tipo de limitação a esse direito.**

RECOMENDAÇÕES:

- Revisão dos termos vagos presentes nos Arts. 6º, 11 e 12 do atual texto do PL nº 2.630/2020, acima enumerados, tendo em vista que eles comprometem a eficácia da aplicação da lei e, por conseguinte, o efetivo combate à desinformação;
- Discussão de instrumentos de sanção civil que foquem não no usuário, mas no financiamento estratégico da desinformação. O tema deve ser endereçado tão somente por meio de sanções civis, tendo em vista que medidas de caráter criminal representam sanções desproporcionais no combate à desinformação.

14 “Whatsapp admite envio maciço ilegal de mensagens na eleição de 2018”. Folha de São Paulo. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>

15 Iniciado julgamento de ações que pedem a cassação de Jair Bolsonaro e Hamilton Mourão. TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/iniciado-julgamento-de-acoes-que-pedem-a-cassacao-de-jair-bolsonaro-e-hamilton-mourao>

ANEXO | Histórico de atuação da ARTIGO 19 no tema da desinformação

A **ARTIGO 19** tem como foco de trabalho o fenômeno da desinformação desde o início de 2018, quando a organização realizou uma série de atividades estratégicas sobre esse tema para analisar criticamente o papel das plataformas de mídias sociais na construção do debate público, a fim de desenvolver uma agenda de *advocacy*, litígios e disputa da opinião pública. Até o momento, as atividades organizacionais dentro do tema estão focadas principalmente na prevenção do abuso do poder econômico e político, sem comprometer a liberdade de expressão ou aumentar a censura. Devido a esses esforços, a organização é frequentemente convidada a contribuir para a discussão pública sobre desinformação, por meio da participação em audiências públicas, seminários e painéis - três deles tendo sido realizados pelo Congresso Nacional, havendo concedido entrevistas sobre o assunto para pelo menos cinco veículos de mídia.

Além dessas contribuições para o debate público, a **ARTIGO 19** publicou em 2018 conteúdo diverso sobre o assunto, como materiais de comunicação¹⁶ sobre como a Declaração conjunta sobre a Liberdade de Expressão e Notícias Falsas, Desinformação e Propaganda (2017) pode auxiliar a resolver a questão sem a violação da liberdade de expressão - ainda nesse contexto, vale lembrar que a organização contribuiu internacionalmente para a própria elaboração da declaração. Após as eleições de 2018 no Brasil, a **ARTIGO 19** lançou uma publicação online que reuniu exemplos de casos de desinformação e o debate sobre a relação desse tema com as eleições. A publicação “Desinformação, eleições e liberdade de expressão”¹⁷, de 2019, inclui então normas internacionais sobre o tema, casos ilustrativos desse fenômeno durante o processo eleitoral brasileiro, as consequências da desinformação para os comunicadores, uma crítica à ideia de “fake news” e uma entrevista exclusiva com Edison Lanza, Relator Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Antes do lançamento desta publicação, foram coletadas informações relacionadas à distribuição de conteúdo malicioso durante o processo eleitoral brasileiro desde o início de 2018, para melhor relatar o problema.

É relevante destacar que a **ARTIGO 19** também publicou um artigo em um jornal de ampla circulação no Brasil sobre como os candidatos devem se comportar em relação à desinformação durante o período eleitoral. Também em 2019, a organização reportou para o Comitê para a Proteção dos Jornalistas sobre a nova regulamentação sobre “fake news” adotado pelo Tribunal Eleitoral Brasileiro, que inclui órgãos de segurança e defesa na discussão de medidas contra desinformação e em questões relativas a conteúdo online. Finalmente, no mesmo ano, a **ARTIGO 19** organizou uma sessão no RightsCon Tunis (2019) - “What(went)’sApp at the Brazilian elections?”¹⁸ - a fim de discutir sobre como enfrentar o abuso do poder econômico e político nas eleições sem comprometer a liberdade de expressão ou aumentar a censura.

16 Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2018/10/22/como-combater-noticias-falsas-sem-violar-a-liberdade-de-expressao/>

17 Disponível em: <https://desinformacao.artigo19.org/>

18 Mais informações sobre o painel em: <https://rightscon2019.sched.com/event/Pvik/whatwentsapp-at-the-brazilian-elections>. Acesso em 26 de março de 2020.



 artigo19.org
 [@artigo19brasil](https://www.facebook.com/artigo19brasil)
 [@artigo19](https://www.instagram.com/artigo19)
 [@artigo19](https://twitter.com/artigo19)
 comunicacao@artigo19.org