

Manuella da Silva Nonô

Advogada, consultora legislativa da Área I - Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal, Regimento Interno, Processo Legislativo e Poder Judiciário; presidente da Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (2022-23),

Guerra eleitoral, *fake news* e a tentativa de regulamentar o uso da internet

Resumo

A internet possibilitou a disseminação de informações falsas, com grande potencial de comprometimento da democracia. Há uma luta multidisciplinar contra a desinformação, que compreende a capacitação das pessoas para avaliar as *fake news* recebidas, bem como ações destinadas a evitar a exposição dos indivíduos a elas. Nesse contexto, o desafio da regulação é combater a desinformação sem cercear a liberdade de expressão.

Palavras-chave

eleições; *fake news*; desinformação; regulação; liberdade de expressão

Abstract

The internet made it possible to disseminate false or inaccurate information with great potential to threaten democratic practices. There is a multidisciplinary effort underway to combat misinformation, which includes training people to evaluate the news they receive, as well as actions targeted at avoiding individuals are exposed to them. In such context, the challenge is fighting desinformation without imposing fight against desinformation, which includes training people to evaluate the fake news they receive, as well as actions targeted at preventing individuals from being exposed to them. In this context, the challenge of regulation is fighting desinformation without imposing restrictions to the freedom of expression.

Keywords

elections; fake news; desinformation; regulation; freedom of speech

1. Introdução

“Nunca se mente tanto como antes das eleições, durante uma guerra e depois de uma caçada.”

(Otto von Bismarck)

Eleições sempre foram disputas com ares de guerra e, em seu contexto, notícias falsas ou fraudulentas sempre foram espalhadas, com o objetivo de angariar votos ou fazer o adversário perdê-los. No entanto, a revolução digital dos últimos anos e a consequente facilidade no compartilhamento de informações levou tal fenômeno a “outro patamar”, e a desinformação tem tido papel relevante em inúmeros processos decisórios, como o *Brexit* no Reino Unido, a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, e a de Jair Bolsonaro, no Brasil. Neste artigo, procuramos aprofundar tais afirmações, a fim de verificar de que maneira as informações fraudulentas podem afetar o exercício da democracia e quais as perspectivas de regulamentação do uso da internet, de modo a diminuir a desinformação sem interferir na liberdade de expressão.

2. Internet, desinformação, *fake news* e pós-verdade

O contexto contemporâneo testemunha a maior revolução tecnológica de todos os tempos – a *internet* –, que se revelou meio altamente capaz de transmitir informações, influenciar pessoas e transformar hábitos, práticas e comportamentos (GOMES, 2018, p. 15).

Como bem destaca Castanho (2014, p. 230), “a democracia representativa pode ser reformulada pela internet, capaz de ampliar os espaços de participação e de estimular a capacidade de intervenção na esfera pública, mobilizando, pressionando, persuadindo os atores políticos”, com grande potencial de fortalecimento da cidadania.

A *internet* e seus mecanismos de interação funcionam como um fórum cívico, aumentando o grau de pluralismo da democracia, e melhoraram a qualidade da representação, aproximando candidatos de eleitores.

No entanto, ao mesmo tempo em que as redes virtuais podem democratizar, divulgando o pensamento político, permitindo o compartilhamento de ideias, são demasiadamente informais e flexíveis, possibilitando toda sorte de informações falsas. Como Danah Boyd destacou já em ja-

neiro de 2017, mas em postagem deveras atual, estamos em guerra: uma guerra de informação. (BOYD, 2017).

A desinformação generalizada atual vem sendo estabelecida, paradoxalmente, pela grande disseminação de informações sem qualquer filtro. Em 2017, a jornalista britânica Claire Wardle criou o conceito de ecossistema da (des)informação, reconhecendo um complexo dinamismo no compartilhamento de inúmeros tipos de informações erradas, passadas adiante inadvertidamente com genuína intenção de informar (*misinformation*), além da desinformação maliciosa, frequentemente espalhada em campanhas sistemáticas (*desinformation* - criação e compartilhamento deliberado de informações que se sabem falsas).

O *High Level Group* – HLEG (Grupo Independente de Alto Nível sobre as notícias falsas e a desinformação online) da União Europeia recomendou o abandono do termo “*fake news*” em prol do termo “desinformação”, que inclui “todas as formas de informações falsas, imprecisas ou enganadoras criadas, apresentadas e promovidas para causar prejuízo de maneira proposital ou para fins lucrativos”.

Até mesmo a Organização das Nações Unidas já se manifestou no sentido de que “nenhuma democracia está completa sem acesso a uma informação transparente e fidedigna, que é o pilar-chave para criar instituições justas e imparciais” (2019).

A desinformação age em um contexto de evidência da pós-verdade. O termo, escolhido pelo Dicionário Oxford, da prestigiosa universidade britânica de mesmo nome, como a palavra do ano em 2016¹, é adjetivo relativo a circunstâncias em que fatos são menos influentes na opinião pública que os apelos à emoção e à crença pessoal. A pós-verdade é essencialmente utilizada no contexto político.

Dessa forma, as redes sociais e aplicativos de trocas de mensagem permitem que pedaços de propaganda sejam dirigidas em “bolhas” a pessoas mais propícias a aceitar e propagar determinadas mensagens e, uma vez que inadvertidamente essas pessoas compartilhem um artigo, imagem, vídeo ou meme fabricado, a próxima pessoa a vê-lo na rede social comum provavelmente confiará no “post” anterior e o compartilhará em seu próprio nome, espalhando o conteúdo em incrível velocidade nas suas “redes de confiança”.

1 Disponível em: <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/> Acesso em 23 jun. 2022.

Dessa maneira, frequentemente as primeiras “vítimas” das notícias fraudulentas, pensadas desde o início para provocar em seus leitores um sentimento de protagonismo e pertencimento, são também aquelas que as propagam.

E isso é potencializado uma vez que a maioria das pessoas compartilha conteúdos que não leram ou abriram, e que a concordância com o teor é muito mais importante para o compartilhamento do que a sua veracidade ou procedência (FERREIRA, 2018, p. 145 e 158).

Em 2017, a BBC do Brasil realizou uma investigação que identificou parte do mercado de compra e venda de contas falsas em redes sociais, dando origem a uma série de reportagens denominada Democracia Ciborgue (GRAGNANI, 2017). Foi identificada a disseminação da desinformação por robôs (algoritmos), ciborgues (também chamados *trolls* ou *socketpuppets*, que são parte operados por computadores, parte por humanos, de maneira a romper padrões e dificultar a identificação), robôs políticos (militantes que autorizam que suas contas sejam conectadas a páginas de candidatos ou de campanhas, passando a, automaticamente, curtir postagens ou postar por eles), perfis falsos clássicos e ativistas em série (pessoas reais, altamente prolíficas politicamente). Também se identificou que o local de maior proliferação das notícias são os já conhecidos grupos de família do WhatsApp (GRAGNANI, 2018).

Uma vez que conteúdos podem ser transmitidos nas mídias sociais sem filtragem significativa de terceiros, verificação de fatos ou julgamento editorial, um usuário individual sem histórico ou reputação pode, em alguns casos, alcançar tantos leitores (ou até mais) quanto a Fox News, a CNN ou o New York Times (ALLCOTT; GENTZKOW, 2017). Segundo um estudo do MIT capitaneado por Vosough, publicado em 2018, o 1% das notícias falsas mais vistas pode atingir em média até cem mil pessoas, enquanto as verdadeiras raramente atingem mais de mil.

A propósito, Sérgio Branco (2017, p. 59) lembra que, no filme *Dúvida*, o padre interpretado por Philip Seymour Hoffman profere um sermão que pode assim ser resumido:

Uma mulher fez fofoca sobre um homem que mal conhecia. Nessa mesma noite, sonhou com uma grande mão que lhe apontava o dedo acusador, o que lhe causou uma sensação de culpa. No dia seguinte, ela foi ao confessionário e contou ao padre o que havia

acontecido. Ela indagou se a fofoca seria pecado e se seria a mão de Deus a lhe apontar o dedo; se deveria pedir absolvição, se teria feito algo errado. O padre imediatamente respondeu que sim, que ela era uma ignorante e que deveria estar envergonhada. A mulher então pediu desculpas e perdão. Ao que o padre retrucou: “não tão rápido! Vá até sua casa, leve um travesseiro até o telhado, abra o travesseiro com uma faca e volte”. A mulher assim procedeu e voltou no dia seguinte. O padre lhe inquiriu: “o que aconteceu?”, ao que a mulher respondeu: “penas voaram por todos os lados”. O padre lhe disse: “quero que volte lá e me traga todas as penas que voaram”. A mulher falou: “bem, isso não é possível, não sei aonde elas foram levadas, o vento as espalhou”. “Isso”, concluiu o padre, “é fazer fofoca”.

A metáfora é simples, mas eficiente. Falta acrescentar a velocidade e a força da *internet* para espalhar e multiplicar as penas.

Sabe-se que, quando o recebimento de mensagens é coordenado e consistente, elas facilmente enganam nossos cérebros, já exaustos e cada vez mais dependentes de heurísticas (simples atalhos psicológicos) devido à enorme quantidade de informações que piscam diante de nossos olhos todos os dias. Quando vemos várias mensagens sobre o mesmo tópico, nossos cérebros usam isso como um atalho para a credibilidade. “Deve ser verdade o que estão dizendo; eu vi essa mesma afirmação várias vezes hoje”.

Os memes e, levando tudo ao extremo, os *deepfakes*², exacerbam ainda mais esse efeito. Somos muito menos tendentes a ser críticos a imagens. Somos muito menos tendentes a ser críticos a informações que suportam nossas crenças preexistentes. E, como uma overdose de informação cansa nossos cérebros, somos muito mais fáceis de influenciar.

De toda sorte, até mesmo a caracterização das *fake news*, expressão recente e polissêmica, é difícil. Muitos, inclusive, rejeitam a expressão, utilizada por alguns, como o presidente Donald Trump, como estratégia de defesa, para desacreditar de forma arbitrária reportagens e instituições que lhe fossem desfavoráveis. Nas palavras de Silverman (2018):

2 *Deepfake* é uma tecnologia de inteligência artificial usada para criar conteúdos digitais falsos e altamente convincentes, eis que os movimentos e vozes das pessoas são emulados com estonteante realismo. A técnica era bastante usada para sobrepor o rosto de atrizes a de pessoas em vídeos pornográficos. Desenvolvida, tornou-se bastante realista e dedicada aos temas mais diversos, prestando-se à disseminação de conteúdos falsos como autênticos.

[...] hoje uma frase ou imagem pode significar qualquer coisa que você quiser, desde que você tenha seguidores suficientes, disseminadores, tempo no ar, atenção – e a capacidade de coordená-los. Se você reunir esses elementos, pode literalmente rotular coisas reais como falsas. Repita uma mentira e você “fabricará” a realidade para uma parte da população. A notícia falsa significa o que sua opinião diz que ela significa.

Para fins deste artigo, e uma vez que só se pode combater juridicamente o que se pode definir, utilizaremos a proposta de Lins, em artigo ainda não publicado, destacando que muitas das proposições em trâmite no Congresso Nacional com o objetivo de combatê-las limitam-se a mencionar sua falsidade ou incompletude³:

- 3 a) **PL 3144/2020, de autoria da deputada Joice Hasselmann:** Art. 5º Desinformação é o conteúdo verificadamente falso ou enganoso, com potencial de ludibriar o receptor, de alcance significativo, usado com a intenção de se obter vantagem, induzir o público a erro ou causar danos coletivos. § 1º A intenção de causar dano coletivo constitui propósito de afetar interesse público relevante e compreende as ações de: I – influenciar o resultado de eleições e consultas populares; II – comprometer a prestação de serviços públicos; III – causar prejuízos ou consequências negativas à saúde individual ou coletiva; IV – incitar a violência física ou psicológica, utilizando elementos de raça, cor, etnia, religião, opinião política, vida sexual, origem, saúde ou condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência; e V – prejudicar qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
- b) **PL 2630/2020 de autoria do senador Alessandro Vieira (texto original do Senado Federal):** Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: II - desinformação: **conteúdo, em parte ou no todo, inequivocamente falso ou enganoso, passível de verificação, colocado fora de contexto, manipulado ou forjado, com potencial de causar danos individuais ou coletivos, ressalvado o ânimo humorístico ou de paródia (destaques acrescentado).**
- c) **PL 2393/2021, de autoria da deputada Renata Abreu:** Art. 8º-A VI – desinformação: **informação falsa ou enganosa, produzida, apresentada e divulgada com fins lucrativos ou de violação de interesse público;**
- d) **PL 865/2021, de autoria do deputado Ronaldo Carletto:** Art. 2º Para os feitos desta Lei são adotadas as definições a seguir, bem como aquelas presentes no art. 5º da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014: I - Notícias fraudulentas: **conteúdo identificado por entidades verificadoras de fatos com grau significativo de imprecisões e que poderiam levar a desinformação coletiva.**
- e) **PL 7604/2017, de autoria do deputado Luiz Carlos Hauly:** Art. 1º Os provedores de conteúdo nas redes sociais serão responsáveis quando suas plataformas divulgarem **informações falsas, ilegais ou prejudicialmente incompletas em detrimento de pessoa física ou jurídica**, por qualquer meio, na rede mundial de computadores.
- f) **PL 2601/2019, de autoria do deputado Luis Miranda:** Art. 21-A § 1º Para os fins desta lei, considera-se notícia falsa a **divulgação de informação que o autor sabe ou deveria saber inverídica e capaz de exercer influência difusa em qualquer grupo social ou pessoa**, incluindo o compartilhamento em aplicativos de mensagem, redes sociais ou sítios na internet.
- g) **PL 9884/2018, de autoria do deputado Fábio Trad:** Art. 2º Criar, divulgar ou compartilhar, por qualquer meio de comunicação social, a terceiros, **informação ou notícia falsa que possa modificar ou desvirtuar a verdade sobre pessoa física e ou jurídica, que afetem interesse público relevante.**
- h) **PL693/2018, de autoria do deputado Alexandre Padilha:** Art. 268-A – Elaborar, publicar, propagar ou divulgar notícias ou **informações falsas, com o intuito de influenciar a opinião**

São notícias ou declarações inventadas, disseminadas seletivamente em grande escala com uso intensivo da computação, em diversos casos a partir de endereços de internet cuja identificação é difícil ou que estejam localizados fora da jurisdição de quem recebe a informação e de quem apura criminalmente sua disseminação, de modo que sua autoria poderá ser falseada, incerta ou desconhecida.

O uso de *fake news* no contexto dos pleitos eleitorais generalizou-se nos últimos anos, principalmente após a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e, no Brasil, com as eleições de João Dória à prefeitura de São Paulo em 2016 e de Jair Bolsonaro à presidência, em 2018.

Sua utilização prejudica o processo democrático, pois insere informações inverídicas no debate, além de desqualificar a imagens dos competidores. Têm sido numerosos os *posts* sobre suposta existência de fraude nas urnas e de manipulação eleitoral, com ritmo crescente em anos entre eleições (2015, 2017 e 2019), em anos de eleições gerais (2014 e 2018) e em anos de eleições municipais (2016 e 2020). (RUEDIGER, GRASSI, 2020).

Além disso, vem ganhando escala a contratação de empresas (como a Stilingue, com seu software batizado de “War Room”, e a Cambridge Analytica⁴, que desembarcou em solo brasileiro em 2017, em parceria com a empresa A Ponte Estratégica), para o processamento de informações da rede e de bancos de dados para mapear os perfis de eleitores, não mais por divisões demográficas e ideológicas, mas por critérios como medos, desejos e ambições. As aplicações da tecnologia vão desde a gestão da imagem do candidato à psicométrica (análise de personalidade e traços psicológicos dos eleitores, útil na formulação e entrega direcionada do discurso político) e ao chamado “community management”, dando aos candidatos a chance de fazer um “corpo a corpo” virtual, não mais se dirigindo ao “eleitor mediano” (MOTA, 2017).

pública a agir de modo contrário ao consenso científico e das autoridades sanitárias em momentos de calamidade pública e/ou emergência de saúde

- 4 Segundo ela mesma, a Cambridge Analytica é uma “empresa de comunicação estratégica”, cuja missão é “usar dados no intuito de modificar o comportamento da audiência”. Nascida de um modelo criado na Universidade de Cambridge por Michal Kosinski, por meio do qual se analisa o perfil do usuário a partir de dados online, a empresa armazena perfis em grandes bancos de dados e, por meio deles, oferece *individual psychological targeting*.

A escolha de um candidato não é normalmente definida pelas propostas que ele defende, mas pela imagem que se tem dele (FERREIRA, 2018, p. 144). A lógica interna dos discursos políticos é sacrificada em nome da valorização de palavras-chave que atendem a parcelas de público específicas, garantindo adesões massivas. Mas ainda que as manifestações pareçam aleatórias, os resultados eleitorais têm-se mostrado bastante satisfatórios (LINS, 2019, p. 293-294).

Ademais, diante da pulverização do espaço informacional destinado ao público, os operadores de redes sociais, como Facebook, Snapchat e LinkedIn, os provedores de informações, como Twitter e Google, os provedores de comunicação interpessoal, como WhatsApp e Telegram, tendem a se colocar como intermediários passivos dos relacionamentos em rede que hospedam. Mas não o são, uma vez que o fornecimento de bases de dados de usuários e o mapeamento de suas conexões são oferecidos mediante remuneração, assim como a formação de grupos e a disseminação de mensagens em larga escala (LINS, 2019, p. 300).

3. Alternativas de ação

Diante de tudo isso, o que fazer? Uma série de pesquisadores norte-americanos encabeçados por David M. J. Lazer identificaram duas categorias de intervenções para combater o fluxo e a influência de *fake news*: as que visam capacitar os indivíduos a avaliar as *fake news* que encontram, deixando de espalhá-las ao identificá-las, e aquelas que buscam mudanças estruturais destinadas a evitar a exposição primária dos indivíduos às *fake news* (LAZER et al, 2018).

Muito importante são as ações que visam capacitar os indivíduos a avaliar as *fake news* a que são submetidos. Universidades e escolas podem tomar para si a responsabilidade de discutir o tema com seus alunos. No espaço coletivo e de informação e educação, merecem destaque as agências de checagem (ou fact-checking), entre as quais, no Brasil, podemos citar a Agência Pública (<https://apublica.org>), a Agência Lupa (<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa>), a Aos Fatos (<https://www.aosfatos.org>), o serviço “Fato ou *fake*” do grupo Globo (<https://g1.globo.com/fato-ou-fake/>), e o Comprova (<https://projeto comprova.com.br/>). Nos sítios eletrônicos, encontram-se mesmo manuais os mais diversos para checagens de fotos e vídeos, “estudos”, golpes, boatos e candidatos.

No entanto, por melhor que sejam os serviços, eles são limitados em suas conclusões, uma vez que muitas vezes não é possível classificar uma notícia tão-somente como verdadeira ou falsa (GENESINI, 2018), podendo haver dados verdadeiros e conclusões falsas, vice-versa, informações tiradas de contexto e diversas outras nuances no intervalo.

Ademais, deve-se ter em mente que as pessoas não tendem a questionar a credibilidade da informação a não ser que ela viole suas crenças ou elas sejam incentivadas a fazê-lo. Do contrário, normalmente aceitam passivamente as informações, sobretudo se correspondem aos seus valores pessoais ou comunitários.

Dessa forma, seria importante, também, o aumento da transparência para identificação da autoria e origem das informações.

Além disso, uma atuação mais efetiva talvez seja a voluntária, a ser atingida mediante campanhas de conscientização. Uma vez que fazemos parte do ecossistema da (des)informação, deveríamos questionar as informações que recebemos, concordemos ou não com elas, e evitar repostar de plano o que quer que recebamos *on line*. Se cada um se comprometesse a esperar dois minutos antes de partilhar, provavelmente diminuiríamos muito o problema.

Outra forma de intervenção pode ser a baseada nas próprias plataformas da *internet*, com revisão de seus termos de uso e políticas de privacidade, algoritmos e robôs. Nas palavras de Gabriel Itagiba, “a guerra da desinformação está em curso e a Internet pode ser não apenas o campo de batalha, mas também a caixa de ferramentas na qual vamos encontrar as ferramentas para sair desse cenário” (ITAGIBA, 2017). Com efeito, cada uma das redes sociais tem criado formas para aumentar a ênfase na informação de qualidade, muito embora ainda de maneira limitada, até em virtude da indispensável liberdade de expressão.

4. Liberdade de expressão e nossa legislação atual

Como ensinam Fux e Frazão (2016, p. 276), “sem que haja liberdade de expressão e de informação e seja franqueada ampla possibilidade de debate de todos os assuntos relevantes para a formação da opinião pública, não se há de cogitar de verdadeira democracia”.

A atuação judicial, em respeito à liberdade de expressão, só deve existir se houver dano, ou dano e dolo, como propõem Rais e Sales (RAIS; SALES, 2020, P. 42).

No contexto das eleições, há normas que buscam tratar a matéria, permitindo o debate político e democrático sem muitas interferências da Justiça Eleitoral.

O art. 323 do Código Eleitoral, com a redação dada pela Lei nº 14.192/21, diz ser crime “divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado”. Incorre nas mesmas penas quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos. É causa de aumento de pena o crime ser cometido pela “imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da internet ou de rede social, ou é transmitido em tempo real”.

A Lei n. 13.824/2019 inseriu art. 326-A no Código Eleitoral, tipificando o crime de dar causa a investigações atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de quem o sabe inocente, com finalidade eleitoral; bem como o de quem divulga ou propala atos ou fatos falsamente atribuídos.

Desde 2009, o art. 57-H da lei n. 9.504/97 já previa multa para quem realizasse propaganda eleitoral na *internet*, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação.

Com a Lei n. 12.891/13, esse dispositivo passou a criminalizar a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou injuriar a imagem de candidato, partido ou coligação. Os contratados com este fim têm penas um pouco mais brandas.

A reforma de 2017 previu expressamente a proibição de veiculação de conteúdos de cunho eleitoral mediante cadastro de usuário de aplicação de internet com a intenção de falsear identidade (art. 57-B, § 2º). São puníveis o usuário responsável pelo conteúdo e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário. Também vedou o impulsionamento de conteúdos para alterar o teor ou a repercussão de propaganda eleitoral, tanto próprios quanto de terceiros.

Pessoas naturais, candidatos e partidos estão proibidos de fazer disparo de conteúdo em massa.

5. Regulação internacional e as proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional

No nível regulatório para além do processo eleitoral, alguns países introduziram ou iniciaram a discussão sobre a aprovação de leis criminalizando o compartilhamento de notícias falsas. O risco, como advertem Carlos Affonso Souza e Vinícius Parão, “é empoderar governos menos democráticos que poderão, seja lá por qual motivo, afirmar que algo é verdadeiro ou falso, usando essa prerrogativa em benefício próprio”.

A regulamentação jurídica, pois, seja pela censura, seja pela indenização, tem sua eficiência questionada por muitos. Ainda assim, países como a Alemanha e a França já impuseram obrigações aos meios digitais com o fim de regradar a disseminação de desinformações, inclusive com prazos e ações. A Comissão Europeia apresentou proposta legislativa do Digital Markets Act ao Parlamento Europeu⁵ e, nos Estados Unidos, houve pedidos de alterações no texto da chamada seção 230, do Communications Decency Act⁶.

No Brasil, o tema mobiliza profundamente os parlamentares, para quem urge enfrentar a escalada de *fake news* antes que ela se torne um fator de desqualificação da política e do sistema de governo de tal ordem que induza a um desgaste intolerável em nossas instituições (LINS).

Em 4 de setembro de 2019, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para examinar a ocorrência de *fake news*, com uma agenda relativamente ampla: investigar os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições de 2018; a prática de *cyberbullying* sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio⁷. Transcorridos os seis meses de prazo com importantes contribuições em audiências públicas, as atividades da CPMI acabaram suspensas em decorrência da pandemia de COVID-19.

5 Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en>. Acesso em: 17 maio 2022.

6 Disponível em: <https://www.cfr.org/in-brief/trumps-executive-order-what-know-about-section-230>. Acesso em: 17 maio 2022.

7 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2292>. Acesso em: 31 maio 2022.

De toda sorte, tramitam no Congresso Nacional já quase uma centena de projetos de lei que propõem diferentes formas de regulamentação do uso da internet.

Merece destaque o Projeto de Lei n. 2.630/2020⁸, de autoria do Senador Alessandro Vieira, que “institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”, aprovada no Senado naquele ano e em discussão na Câmara desde então, ao qual se encontram apensados outros 86 projetos^{9/10}.

8 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909983&filename=PL+2630/2020. Acesso em: 17 maio 2022.

9 É o número de apensados na data de 13.5.2022, segundo <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>

10 No capítulo I do texto do Senado, a proposta estabelece os princípios pelos quais a lei será pautada, incluindo, por exemplo, o princípio da transparência nas regras para veiculação de anúncios e conteúdos pagos. Em seguida, delinea os objetivos da lei, destacando o fortalecimento do processo democrático, a defesa da liberdade de expressão e o impedimento da censura no ambiente online, a busca por maior transparência das práticas de moderação de conteúdos postados por terceiros em redes sociais e a adoção de mecanismos e ferramentas de informação sobre conteúdos impulsionados e publicitários disponibilizados para o usuário. Ao final, o capítulo preceitua as definições relevantes que serão usadas na aplicação da lei.

No Capítulo II, a proposição estabelece regras gerais e específicas de responsabilidade e transparência no uso de redes sociais e de serviços de mensageria privada. Dentre as regras gerais, o projeto de lei veda o funcionamento de contas inautênticas e de contas automatizadas não identificadas como tal, bem como prevê a possibilidade da exigência de confirmação de identificação de usuários e responsáveis pelas contas. Há, ainda, a previsão de adoção de procedimentos de moderação, assegurando aos usuários o direito de reparação por dano individualizado ou difuso aos direitos fundamentais e o direito de recorrer da indisponibilização de conteúdos e contas. Especificamente para os serviços de mensageria privada, há previsão de limitar o número de encaminhamentos de uma mesma mensagem a usuários ou grupos, e de consentimento prévio do usuário para inclusão em grupos de mensagens. Para os provedores de redes sociais há obrigações, por exemplo, de produção de relatórios trimestrais de transparência e de identificação de todos os conteúdos impulsionados e publicitários.

No Capítulo III, a proposta aborda a atuação do Poder Público, disciplinando as contas de redes sociais utilizadas por entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, e dos agentes políticos, bem como determinando regras de transparência sobre dados de contratação de serviços de publicidade e propaganda ou de impulsionamento de conteúdo por meio da internet. O Capítulo IV prevê a criação de um Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet, que terá como atribuição a realização de estudos, pareceres e recomendações sobre liberdade, responsabilidade e transparência na internet. Caberá ao Conselho, dentre outras competências, elaborar código de conduta para 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.

O Capítulo V dispõe que provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada poderão criar uma instituição de autorregulação voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet. O objetivo, entre outros, é aperfeiçoar regras e procedimentos para decidir sobre a adoção de medida informativa e disponibilização de um serviço eficiente para encaminhamento de reclamações.

Na Câmara dos Deputados, houve a instituição, em 21.6.2021, de um Grupo de Trabalho com o propósito de analisar e redigir parecer às proposições, sob a presidência da Deputada Bruna Furlan e a relatoria do Deputado Orlando Silva. Foram realizadas 27 reuniões técnicas e deliberativas, incluindo 15 audiências públicas com a participação de mais de 150 especialistas na matéria. Foi elaborado um Substitutivo¹¹. De acordo

O Capítulo VI preceitua sanções a serem aplicadas pelo Poder Judiciário nos casos de descumprimento da lei, prevendo penalidades de advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas e de multa de até 10% do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício.

Nas disposições finais, constantes do Capítulo VII, o projeto de lei aduz obrigação de nomeação de representantes legais no Brasil para provedores de redes sociais e serviços de mensageria privada, cria novos requisitos para formação do cadastro de telefones pré-pagos e novas hipóteses de improbabilidade administrativa contra os princípios da administração pública.

- 11 Os principais pontos do Substitutivo, comparando-o com o projeto do Senado, são:
- a inclusão de provedores de aplicação que são ferramentas de busca, ao lado dos provedores de redes sociais e serviços de mensagens instantâneas;
 - a retirada do conceito de conta inautêntica, que era vedada no projeto do Senado;
 - a aplicação da lei para provedores com mais de 10 milhões de usuários (o projeto do Senado falava em 2 milhões);
 - a retirada da obrigação de confirmação de identidade de determinados usuários (art. 7º);
 - a inclusão de obrigações de transparência específicas para buscadores;
 - no tocante aos serviços de mensageria instantânea, (i) a vedação de encaminhamentos de mensagens recebidas de outro usuário para múltiplos destinatários, (ii) a restrição às listas de transmissão apenas para pessoas identificadas, nas listas de contatos de remetentes e destinatários, (iii), o consentimento prévio do usuário para inclusão em grupos de mensagens; e (iv) a desabilitação, por padrão, da autorização para inclusão em grupos;
 - quanto às regras para moderação de conteúdo, os provedores deverão, sempre que suas ações impliquem exclusão, indisponibilização, redução de alcance ou sinalização de conteúdos gerados por terceiros: (i) notificar o usuário e fundamentar sua decisão; (ii) responder aos pedidos de revisão de decisões e providenciar a sua reversão imediata quando constatado equívoco;
 - o Conselho de Transparência do Senado foi substituído nas suas funções pelo Comitê Gestor da Internet, órgão mais técnico e experiente em aspectos regulatórios da internet, com a previsão de que os relatórios anuais de suas atividades sejam enviados ao Congresso Nacional, e as reuniões da câmara multissetorial sejam transmitidas ao vivo em canal na internet, com pauta publicadas com, ao menos, 7 dias de antecedência;
 - a instituição de autorregulação passa a dever ser criada pelos provedores (era uma possibilidade);
 - há previsão de um novo tipo penal: promover ou financiar, pessoalmente ou por meio de terceiros, mediante uso de contas automatizadas e outros meios ou expedientes não fornecidos diretamente pelo provedor de aplicações de internet, disseminação em massa de mensagens que contenha fato que sabe inverídico e passíveis de sanção criminal que causem dano à integridade física das pessoas ou sejam capazes de comprometer a higidez do processo eleitoral;
 - quanto às sanções, há inclusão das de suspensão temporária das atividades e de proibição de exercício das atividades (o PL do Senado não previa);
 - há retirada da obrigação de que provedores serão obrigados a ter sede no Brasil;
 - os provedores devem identificar os conteúdos impulsionados e publicitários, de modo que a conta na aplicação de internet responsável pelo impulsionamento ou anunciante seja identificada, e a comercialização de publicidade para inserção por provedores domiciliados no exterior deverá ser realizada e reconhecida por sua representante no Brasil, quando destinada ao mercado brasileiro;

com o Relator, os impactos da novel legislação, cujo objetivo é fortalecer o processo democrático, garantindo a liberdade de expressão e evitando a censura, serão concentrados nas aplicações de internet, de redes sociais, de buscadores e de serviços de mensageria instantânea, que, assim como qualquer outro meio de comunicação, devem estar submetidos à lei e às regras do país em que atuam.

É preciso proteger também o consumidor de ingerências não explicadas ou irrazoáveis em procedimentos de moderação das plataformas, garantindo a transparência na aplicação dos termos de uso, bem como a possibilidade de o usuário se defender e contra-argumentar sobre a remoção ou redução de alcance de sua postagem.

Outro ponto importante são as regras de publicidade e impulsionamento, devendo haver identificação dos conteúdos impulsionados e publicitários, e direito do usuário ao histórico dos conteúdos impulsionados e publicitários com os quais a conta teve contato nos últimos 6 meses.

Além disso, para reduzir a assimetria entre os provedores e outros meios de comunicação tradicionais, como rádio, TV e imprensa escrita, foi proposto que a comercialização de publicidade para inserção por provedores domiciliados no exterior deverá ser realizada e reconhecida por sua representante no Brasil, conforme a legislação de regência da publicidade no país, toda vez que for destinada ao mercado brasileiro.

No tocante à regulação, a proposta traz uma combinação de regulação e autorregulação. Nesta, apesar da dedicação dos provedores a aperfeiçoar seus mecanismos internos, os resultados ainda deixam a desejar; de outra sorte, em razão da dinamicidade da *internet* e dos modelos de negócios, que avançam rapidamente, seria inviável uma legislação unilateral e rígida, o que engessaria indevidamente as inovações dos provedores. Diante disso, os provedores elaborarão seus próprios termos de uso, mas tendo de seguir algumas premissas apontadas pela legislação.

Ainda segundo o Deputado Orlando Silva, a moderação de conteúdo, portanto, deve se equilibrar entre o direito da liberdade de expressão e ações que limitem o discurso de ódio, abusivamente ofensivo ou mani-

- houve ainda a introdução de vedação da contratação de publicidade pela Administração Pública junto a provedores que não sejam constituídos de acordo com a legislação brasileira e com representação no país;

- e, por fim, a retirada da obrigação de cadastro realizado mediante comparecimento presencial do usuário para obtenção de linha telefônica (art. 34 do PL do Senado), o que dificulta e exclui populações mais pobres do acesso à telefonia.

festamente falso. A nova legislação tem que ser tecnologicamente neutra e estar inserida dentro de um conjunto de realidades legislativas pré-existentes, já estabelecidas, como o Marco Civil da Internet em relação à possibilidade de remoção de conteúdos das redes sociais.

O projeto de lei hoje em debate no Congresso tem, pois, por principal objetivo o fortalecimento do processo democrático por meio do estímulo à diversidade de informações. Quer assegurar a liberdade de expressão, sem a existência de mecanismos de censura ou aplicação discriminatória de termos de uso por parte dos provedores, garantindo a transparência das plataformas na moderação do conteúdo e que os usuários tenham direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo nos procedimentos de aplicação de termos de uso, principalmente quando a liberdade de expressão estiver em jogo. Outro objetivo é o de fomento à educação, seja formal e informal, de modo que o uso da Internet seja mais consciente e responsável pelo internauta. E, por fim, regular a contratação e a remuneração de mecanismos de impulsionamento e de publicidade, bem como garantir a proteção da privacidade ao usuário, por meio da limitação do uso de seus dados pessoais.

Há diversos pontos sensíveis no projeto, no entanto, que, por ora, estão impedindo sua apreciação na Câmara dos Deputados¹².

6. Considerações finais

O surgimento da internet revolucionou as formas de comunicação, permitindo que a informação seja acessada diretamente pelas pessoas e transformando cada usuário da rede mundial em uma potencial fonte de conteúdos. Sua liberdade, conquanto concretize diversos direitos fundamentais, traz também o lado negativo da facilidade de divulgação de notícias falsas ou fraudulentas, emergindo um ecossistema propício à desinformação.

A desinformação cria um clima de desconfiança e animosidade entre as pessoas e corrompe o tecido social. A busca por “likes” e os modelos

12 Entre os quais podemos destacar a equiparação de meios de comunicação social às plataformas digitais (art. 2º, § 2º; a divulgação do número de usuários dos provedores no Brasil (Art. 9º, § 1º, I); a equiparação à lei brasileira para impulsionamentos e publicidade nas plataformas (art. 21); a imunidade parlamentar (art. 22 § 8º); as sanções pelo descumprimento da Lei (art. 31); o papel do Comitê Gestor da Internet como co-regulador (art. 33, II e III); o crime de disseminação de desinformação (art. 36; a representação jurídica dos provedores no Brasil (art. 37); a remuneração de conteúdos jornalísticos pelos provedores (art. 38); e a *vacatio legis* (art. 42).

de priorização de conteúdos, construídos para assegurar o prazer e a permanência dos usuários nas redes, favorecem essa dinâmica e geram lucros significativos com a fabricação de “fake news”, cujo disparo vem muitas vezes até de fora do país.

Como destaca Aragão, a melhor forma de se combater a desinformação é com a informação, bem como a melhor maneira de fortalecer a democracia é por meio de mais democracia (ARAGÃO, 2020, p. 54).

A desinformação reduz a capacidade cognitiva da população, influencia o processo eleitoral, prejudica versões políticas concorrentes e cala vozes dissonantes, empobrecendo o debate e a multiplicidade de visões de mundo.

Se, como ressalta o cientista político Robert Dahl (2016), para que haja uma verdadeira democracia é necessário o entendimento esclarecido dos cidadãos, é fundamental que se cuide da contaminação do processo eleitoral por notícias fraudulentas que prejudicam o debate e a livre escolha, sem atingir fundamentalmente o direito constitucional à liberdade de expressão (e de informação).

É nesse contexto que o mundo e o Brasil vêm discutindo a regulamentação da internet, e diversos projetos nesse sentido tramitam hoje no Congresso Nacional, com o desafio de ponderar os interesses divergentes em jogo, como as regras de transparência e o respeito ao segredo industrial dos provedores, a liberdade empresarial das plataformas e os limites à moderação dos seus conteúdos.

O objetivo é reequilibrar o ambiente digital, regulando-o minimamente, de forma a preservar as liberdades fundamentais de expressão e acesso à informação, mas possibilitando o controle sobre notícias falsas.

O sucesso dependerá de testagem e novos ajustes. Mas os primeiros passos já foram dados.

Referências Bibliográficas

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. *Social Media and fake news in the 2016 election*. **Journal of Economic Perspectives**, v. 31, n. 2, p. 211-236, Primavera 2017. American Economic Association.

Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44235006?seq=1>. Acesso em: 10 maio 2022.

ARAGÃO, Mariana Rodrigues. *Fake news e desinformação no processo eleitoral: o exemplo das eleições gerais de 2018 e os desafios à democracia brasileira*. Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

BOYD, Danah. **The Information War has Begun**. In: <https://www.zephoria.org/thoughts/archives/2017/01/27/the-information-war-has-begun.html>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRANCO, Sérgio. **Fake news e os caminhos para fora da bolha. Interesse Nacional, São Paulo, ano 10, n. 38, p. 51-61, ago/out. 2017**. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/sergio-fakenews.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm >.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm >.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm >.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm >.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Propostas legislativas. Atividade legislativa: **Projeto de Lei n. 2.630, de 2020**,

do Senado Federal: Institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na internet. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909983&filename=PL%202630/2020 >

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. **O processo eleitoral na era da internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania.** Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Brasília: Unb, 2016.

FERREIRA, Ricardo Ribeiro. **Rede de mentiras: a propagação de fake news na pré-campanha presidencial brasileira.** Out. 2018. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Rede-de-mentiras%3A-a-propaga%C3%A7%C3%A3o-de-fake-news-na-Ferreira/fd2891fd653cf0431d3448d1aa23f97ded1bfa4e>. Acesso em 31 maio 2022.

FUZ, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do direito eleitoral.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GENESINI, Silvio. *A pós-verdade é uma notícia falsa.* In: **Revista USP.** São Paulo, n. 116, p. 45-58, jan./fev./mar. 2018.

GOMES, Nicolly Luana Carneiro. **Uma análise acerca do fenômeno das fake news no processo eleitoral e suas interfaces com o direito fundamental à liberdade de expressão.** Monografia (graduação) – Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, 2018.

GRAGNANI, Juliana. *Como identificar os diferentes tipos de fakes e robôs que atuam nas redes.* **BBC Brasil,** Londres, p. 1, 16 dez. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42172154>. Acesso em 9 maio 2022.

GRAGNANI, Juliana. *Pesquisa Inédita identifica grupos de família como principal vetor de notícias falsas no WhatsApp.* **BBC Brasil,** Londres, p. 1, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43797257>. Acesso em: 10 maio 2022.

High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation (HLEG) da União europeia. **Combater a desinformação em**

linha: Grupo de Peritos defende uma maior transparência entre as plataformas em linha, matéria veiculada em: 12 de março de 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_1746. Acesso em: 10 maio 2022.

ITAGIBA, Gabriel. *Fake news e internet: esquemas, bots e a disputa pela atenção*. 2017. Disponível em: https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/04/v2_fake-news-e-internet-bots.pdf. Acesso em: 10 maio. 2022.

LAZER, David M. et al. *The Science of fake news: addressing fake news requires a multidisciplinary effort*. **Science**, v. 359, n. 6.830, março de 2018, pp. 1094-1096.

LINS, Bernardo Estellita. *Mídia digital e formação da preferência eleitoral*. In: **C&S** – São Bernardo do Campo, v. 41, n. 2, p. 271-306, mai-ago. 2019.

MOTA, Camilla Veras. Robôs e “big data”: as armas do marketing político para as eleições de 2018. **BBC Brasil**, Londres, p. 1, 26 set. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41328015>. Acesso em: 10 maio 2022.

Organização das Nações Unidas. ONU. **Notícias ONU**. 3 mai. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/es/story/2019/05/1455281>. Acesso em 10 maio 2022.

RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. *Fake news, deepfakes e eleições*. In: RAIS, Diogo (coord.). **Fake news: a conexão entre a desinformação e o direito**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 25-52.

RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro. *Desinformação na era digital: ampliações e panorama das Eleições 2018*. **Policy paper**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

RUEDIGER, M. A (Coord.). *Desinformação on-line e contestação das eleições: quinze meses de postagens sobre fraude nas urnas eletrônicas e voto impresso auditável no Facebook*. **Policy paper**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2022.

RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. (Coord.). **Desinformação on-line e processos políticos**: a circulação de *links* sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). Policy paper. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. (Coord.). **O ecossistema digital nas eleições municipais de 2020 no Brasil**: o *buzz* da desconfiança no sistema eleitoral no Facebook, YouTube e Twitter. Policy paper. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

SILVERMAN, Craig. **Eu ajudei a popularizar o termo “fake news”, mas hoje sinto calafrios ao ouvi-lo**. 2018. Disponível em: <https://www.buzzfeed.com/br/craigsilverman/historia-fake-news>. Acesso em: 31 maio 2022.

SOUZA, Carlos Affonso; PADRÃO, Vinícius. **Quem lê tanta notícia (falsa)? Entendendo o combate contra às “fake news”**. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2018/06/quem-le-tanta-noticia.pdf>. Acesso em: 10 maio 2022. BWARDLE, Claire. **Fake News. It's Complicated**. 2017. Disponível em: <https://firstdraftnews.org/latest/fake-news-complicated/>. Acesso em 9 maio 2022.

WARDLE, Claire. **Fake News. It's Complicated**. 2017. Disponível em: <https://firstdraftnews.org/latest/fake-news-complicated/>. Acesso em 9 maio 2022.

