

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 413, de 2017, do Senador Eduardo Braga, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para definir como crime a oferta, a contratação ou a utilização de ferramenta automatizada que simule ou possa ser confundida com pessoa natural para gerar mensagens ou outras interações, pela internet ou por outras redes de comunicação, com o objetivo de influenciar o debate político ou de interferir no processo eleitoral.*

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 413, de 2017, do Senador Eduardo Braga, que altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para definir como crime a oferta, a contratação ou a utilização de ferramenta automatizada que simule ou possa ser confundida com pessoa natural para gerar mensagens ou outras interações, pela internet ou por outras redes de comunicação, com o objetivo de influenciar o debate político ou de interferir no processo eleitoral.

Na justificção, o autor do PLS afirma que, em pesquisa recente publicada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), “foi demonstrada a utilização de ‘contas automatizadas’ ou ‘robôs’ para o envio de mensagens em massa com o objetivo de manipular o debate político em redes sociais. De acordo com o estudo, as mensagens falsas, que simulam opiniões de pessoas reais, representariam mais de 20% (vinte por cento) do total de interações ocorridas sobre temas de relevância político-eleitoral”.



SF/19735.15095-97

Sustenta que “a atual redação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, define como crime a contratação de ‘grupo de pessoas’ para ‘emitir mensagens ou comentários’ ofensivos a candidato, partido ou coligação”. Argumenta que o tipo definido não seria suficiente, pois exige a emissão de opinião negativa, não havendo tipificação para a emissão em massa de opiniões positivas simuladas. Ademais, o tipo demandaria a contratação de “grupo de pessoas”, o que não ocorre com a utilização dos referidos “robôs”.

Não foram apresentadas emendas ao PLS.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito penal eleitoral está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

Por sua vez, não encontramos óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

No mérito, entendemos que o PLS é conveniente e oportuno, embora acreditemos que sua abrangência deva ser ampliada, consoante sustentaremos a seguir.

O tema das *fake news* no processo eleitoral, disseminadas por meio de ferramentas automatizadas ou “robôs”, é de importância vital para nós, parlamentares. Com efeito, referidas notícias têm o condão de modificar o resultado eleitoral, mediante manipulação da opinião pública de forma massiva. Todo o esforço do candidato em demonstrar o conteúdo e o mérito de sua plataforma eleitoral pode ser suplantado pela referida manipulação. Palavras de ódio, mentiras e informações truncadas passam a ser mais relevantes nas mídias sociais do que as próprias ideias dos candidatos.

Trata-se de um evidente risco à democracia, risco esse já identificado por outros diversos países no mundo. Recentes episódios envolvendo a eleição norte-americana e o chamado “Brexit” demonstram o quanto o assunto é relevante e o quanto que a utilização dos robôs e perfis falsos em redes sociais podem verdadeiramente alterar a intenção dos votantes.



Concordamos com o autor da proposição, de outro lado, que não somente a divulgação extensiva de notícias falsas revela extremo perigo ao processo eleitoral democrático. Também notícias sobre fatos verdadeiros que são “viralizadas” pelo uso de *bots* têm o potencial de manipular a opinião dos eleitores.

De fato, notícias repetidas em grande escala também afetam o processo de escolha ao criar distorções na percepção dos eleitores. Os assuntos mais compartilhados ou “retuídados” irão aparecer nos *trending topics* das mídias sociais, criando uma falsa relevância do tema.

Assim, nos parece que o uso de ferramentas automatizadas, os robôs, que simulem ou possam ser confundidas com pessoa natural para gerar mensagens ou outras interações, pela internet ou por outras redes de comunicação, por si só, já mereça ser criminalizado. Todavia, cremos que o alcance da proposição deva ser ampliado para além do processo eleitoral.

Temos que outros campos de inegável interesse público devam ser protegidos contra o uso das ferramentas automatizadas que criam mensagens virais pela internet. Também temas relacionados à saúde, à segurança pública, à economia, entre outros, devam estar no âmbito de proteção da Lei, razão pela qual o Código Penal é o *locus* mais adequado para a alteração legislativa e não a Lei nº 9.504, de 1997. Ademais, cremos que, se a mensagem viralizada for realmente falsa – as verdadeiras *fake news* – a pena do crime deve ser majorada em razão da maior reprovabilidade penal da conduta e do maior potencial de dano às vítimas.

Ainda assim, reconhecemos que a lei penal é insuficiente para tutelar um problema tão novo como o das *fake news*. Sabemos das dificuldades e das limitações do direito processual penal, dado o rígido sistema de garantias fundamentais que lhe cerca. Deste modo, nos parece oportuno e conveniente aproveitar a presente oportunidade para modificar a legislação civil, destacadamente o Marco Civil da Internet.

Com efeito, o Marco Civil da Internet deixou os provedores de aplicação a salvo de responsabilidade pelos danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros. Essa regra foi estabelecida com o objetivo de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura na internet.

Assim, de acordo com a norma vigente, os provedores de aplicação somente podem ser responsabilizados se descumprirem ordem



judicial que determine o bloqueio ou a exclusão de determinado conteúdo, respeitados o âmbito e os limites técnicos do serviço.

Forçoso é reconhecer, entretanto, que os provedores de redes sociais são os responsáveis pela prestação de um serviço no âmbito do qual diversas condutas ilícitas estão sendo praticadas e, nessa condição, devem ser instados a participar ativamente no combate desse grave problema.

Além disso, o modelo de negócio adotado pelos provedores permite que determinadas pessoas ganhem dinheiro com a disseminação de notícias falsas. Os cliques e as curtidas – mesmo de notícias falsas – alimentam a indústria da publicidade na internet, responsável por quase 90% das receitas das grandes redes sociais.

Não sem razão, a Alemanha adotou legislação com o objetivo de reduzir a ocorrência de discurso de ódio e de notícias falsas nas redes sociais, obrigando os grandes provedores a eliminar o conteúdo impróprio no prazo de uma semana. Os conteúdos manifestamente ilegais devem ser removidos em até 24 horas.

Diante dessa realidade, cremos também ser necessário alterar o Marco Civil da Internet para obrigar os provedores de redes sociais a atuarem de forma ágil na indisponibilização daqueles conteúdos manifestamente impróprios e que, nessa condição, já violam, sem qualquer margem de dúvida razoável, os termos de usos da aplicação.

Importante destacar que os provedores já detêm o poder de bloquear ou excluir os conteúdos que, de acordo com os seus critérios, violem os termos de uso por eles estabelecidos. Longe de configurar censura ou de ameaçar a liberdade de expressão, o exercício de tal prerrogativa pelos provedores é considerado essencial para que a internet permaneça sendo um ambiente democrático, que valoriza a pluralidade e a diversidade de opiniões. Inescusável, porém, que o provedor, mesmo diante a notificação do usuário ofendido, deixe de atuar com a devida celeridade para tornar indisponível o conteúdo ofensivo.

Nos inspiramos na legislação alemã para o Aperfeiçoamento da Aplicação da Legislação nas Redes Sociais (Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG) para criar novas obrigações a esses provedores, todavia, mantemos indispensável a mediação do Poder Judiciário para decidir em caráter final sobre a retirada de conteúdos e eventual responsabilização dos provedores de redes sociais.



Essa solução evita eventuais objeções de inconstitucionalidade, por ofensa aos princípios da livre manifestação do pensamento e liberdade de imprensa.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 413, de 2017, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 413, DE 2017

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para definir como crime a oferta, a contratação ou a utilização de ferramenta automatizada que simule ou possa ser confundida com pessoa natural para gerar mensagens, pela internet, gerando prejuízo relevante ao interesse público ou interferindo no processo eleitoral; e a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para dispor sobre medidas de combate à disseminação de mensagens preconceituosas, notícias falsas, à utilização de perfis falsos e contas automatizadas nas redes sociais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

Art. 286-A. Ofertar, contratar ou utilizar ferramenta automatizada que simule ou possa ser confundida com pessoa natural para gerar mensagens ou outras interações, pela internet ou por outras redes de comunicação, gerando prejuízo relevante ao interesse público ou interferindo no processo eleitoral.

Pena – detenção, de seis meses a dois anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave.



Parágrafo único. A pena aumenta-se de um a dois terços, se o agente oferta, contrata ou utiliza ferramenta automatizada para criar ou divulgar notícia falsa.

Art. 2º A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 5º**

.....”

IX – notícia falsa: texto não ficcional que, consideradas as características de sua veiculação, possua o potencial de produzir desinformação e ludibriar o receptor em relação à veracidade do fato noticiado.

X – perfil falso: conta em aplicação de internet criada com a utilização de dados inverídicos com o objetivo de ocultar a identidade do usuário.

XI – conta automatizada: conta de aplicação de internet controlada, total ou parcialmente, por algoritmo ou sistema computacional capaz emular o comportamento atribuível à pessoa natural.” (NR)

Art. 18-A. O provedor de redes sociais adotará, no âmbito e nos limites técnicos de seu serviço, medidas efetivas e transparentes para combater:

I – a publicação e a disseminação de notícias falsas e de mensagens que veiculem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação;

II – os perfis falsos e as contas automatizadas utilizados com o objetivo de influenciar o debate público mediante o impulsionamento de conteúdos, a participação em discussões e interações com pessoas nas redes sociais.

§ 1º Os provedores de redes sociais disponibilizarão funcionalidade que permita ao usuário notificar o provedor sobre a ocorrência das irregularidades referidas nos incisos I e II deste artigo.

§ 2º As notificações serão tratadas de forma diligente, cabendo ao provedor:



I – adotar política e termos de uso com cláusulas que atendam ao disposto no *caput* deste artigo;

II – remover ou o bloquear o conteúdo que não atenda à política e aos termos de uso da aplicação;

III – tornar disponível e facilitar o acesso aos critérios utilizados para identificação, bloqueio e remoção dos conteúdos denunciados;

IV – elaborar e divulgar relatórios que demonstrem o grau de efetividade das medidas adotadas no cumprimento do disposto neste artigo.

§ 2º As denúncias serão tratadas de forma diligente, cabendo ao provedor:

I – remover ou o bloquear o conteúdo que não atenda à política de uso da aplicação;

II – adotar política de uso com cláusulas que atendam ao disposto no *caput* deste artigo;

III – tornar disponível e facilitar o acesso aos critérios utilizados para identificação, bloqueio e remoção de notícias falsas;

IV – encaminhar ao órgão competente, na forma de regulamentação, relatórios que demonstrem o grau de efetividade das medidas adotadas no cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º As redes sociais implementarão medidas de autenticação para evitar o uso de perfis falsos.

§ 4º O provedor que violar o disposto neste artigo responderá pelos danos decorrentes da publicação e disseminação de notícias manifestamente falsas ou de mensagens preconceituosas referidas no inciso I do *caput* deste artigo.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica às aplicações de internet dos veículos de comunicação social e àquelas com menos de dois milhões de usuários.

“**Art. 19.** O provedor de aplicações de internet poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado,



tornar indisponível o conteúdo apontado como infrigente, ressaltadas as disposições legais em contrário.

.....” (NR)

Art. 3º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

