



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA N° - PLEN**  
(Ao Projeto de Lei nº. 2630, de 2020)  
Modificativa

SF/20830.32023-08

Dê-se ao art. 17 do Projeto de Lei nº 2630, de 2020, a seguinte redação:

“Art. 17. Os serviços de mensageria privada devem guardar os registros dos envios de mensagens veiculadas em encaminhamentos em massa, pelo prazo de 3 (três) meses, resguardada a privacidade do conteúdo das mensagens.

§ 1º Considera-se encaminhamento em massa o envio de uma mesma mensagem para múltiplos destinatários por meio de grupos de conversas, listas de transmissão ou similares.

§ 2º Os registros de que trata o *caput* devem conter a indicação dos usuários que realizaram encaminhamentos em massa da mensagem, com data e horário deste encaminhamento, e o quantitativo total de usuários que receberam a mensagem.

§ 3º O acesso aos registros de que trata este artigo somente poderá ocorrer mediante ordem judicial, nos termos da Seção IV da Lei 12.965 de 2014.

§ 4º A autoridade policial ou administrativa ou o Ministério Público poderão requerer cautelarmente que os registros de envio de mensagens sejam guardados por prazo superior ao previsto no *caput*. ” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

Os serviços de mensageria privada são, ao mesmo tempo, um meio de comunicação interpessoal e um meio de comunicação de massa. Por um lado, eles permitem comunicação interpessoal um a um, e garantem, quando há criptografia ponta a ponta, a privacidade das conversas. Por outro, se tomarmos o exemplo do serviço mais utilizado, o WhatsApp, permite-se que cada usuário participe de até 10 mil grupos com até 256 integrantes (acessíveis inclusive por links abertos) e de inúmeras listas de transmissão com até 256 membros cada uma. Esse arranjo permite a viralização de mensagens para milhões de pessoas em questão de minutos.

É difícil definir onde termina a comunicação interpessoal e onde começa o serviço de comunicação de massa. Os próprios serviços não fazem essa separação: todas as mensagens enviadas para um contato podem ser encaminhadas por ele para outros destinatários, inclusive grupos. Ou seja, ainda que as mensagens sejam criptografadas, a privacidade do usuário depende necessariamente de seu interlocutor não a repassar para frente.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Ao contrário de todos os veículos de comunicação de massa existentes desde o século XIX, a divulgação de conteúdos nos serviços de mensageria com mensagens não identificadas impede, na prática, a responsabilização – moral e legal – pelos textos divulgados. Não se sabe quem postou determinado conteúdo, quantas pessoas os conteúdos alcançaram ou quantas replicaram o conteúdo. Esses atributos geram um mecanismo de incentivo à desinformação. Afinal, se não há riscos legais, qualquer um que consiga montar uma estrutura piramidal pode manipular o uso da ferramenta para seu interesse político direto.

O modelo de comunicação de massa opaca e majoritariamente anônima implica, na prática, no ‘enterramento’ do debate público. Esse enterramento afeta fundamentos da esfera pública, que depende, para seu bom funcionamento, de que haja possibilidade de escrutínio público sobre o debate de ideias e circulação de perspectivas contraditórias, que se materializam em pluralismo e diversidade. Na prática, a arquitetura desses serviços cria um ambiente suscetível à manipulação por grupos políticos, sem possibilidade efetiva de responsabilização por mentiras ou ataques pessoais. Se esse ambiente tem centralidade na formação da opinião do público, como acontece no Brasil, isso gera o esfacelamento da esfera pública. A consequência é a violação do direito de acesso à informação confiável, pilar fundamental da democracia – e componente central do direito à liberdade de expressão.

Essa proposta garante três objetivos importantes: 1) permite identificar os responsáveis pela difusão de mensagens com mentiras ou ataques, ao mesmo tempo que preserva informações de comunicação interpessoal; 2) permite mensurar o dano de eventual conduta ilícita, viabilizando sanções proporcionais no caso de ilícitos civis (danos materiais e morais) e penais (como crimes eleitorais); 3) garante que os registros só sejam acessados por ordem judicial, o que evita o acesso indevido aos dados.

O artigo proposto garante a privacidade do conteúdo das mensagens, já que se restringe aos registros de envio (metadados), além de não implicar quebra de criptografia. Só haverá busca dos registros se determinada mensagem se tornar pública e contiver indícios suficientes de ilícito para que um juiz determine que a empresa disponibilize os seus registros de envio. Além disso, não serão disponibilizados os registros de quem encaminhou mensagem em comunicação interpessoal.

Essas medidas propostas nessa emenda são necessárias e proporcionais. Não há violação da privacidade referente ao conteúdo das mensagens e ganha-se muito na proteção de acesso à informação confiável, parte fundamental do direito à liberdade de expressão. Sua adoção pode contribuir significativamente para enfrentar a ação de grupos que praticam desinformação de forma organizada, inclusive com o uso de números do exterior ou de números de telefone registrados com identidades falsas.

SF/20830.32023-08



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Humberto Costa

Sem medidas como essas, não há como reverter o mecanismo de incentivos a desinformação e não há como responsabilizar os autores e disseminadores em massa de mensagens que trazem ameaças à saúde pública e ataques ilícitos a cidadãos e adversários políticos. Mantida a impossibilidade de responsabilização, os que hoje manipulam o sistema de mensagens para obter ganhos políticos ou comerciais seguirão podendo fazer isso.

Utilizando-se dados divulgados pela empresa responsável pelo serviço WhatsApp, o volume de mensagens que viralizam compõe um cenário absolutamente relevante para que possam ser consideradas comunicação de massa. Se aplicarmos o critério do próprio WhatsApp, chegaremos a cerca de 800 milhões de mensagens que viralizam diariamente em todo o mundo. Esse número absoluto é altíssimo, independente de ser pequeno relativamente ao total de mensagens que circulam diariamente na plataforma. Considerando a proporção de usuários do Brasil em relação ao conjunto global de usuários e o uso intenso da plataforma no país, é razoável supor que pelo menos 80 milhões de mensagens de usuários brasileiros viralizem por dia. Nesse sentido, uma medida como essa voltada a dar tratamento adequado e atribuir responsabilidade legal por mensagens que contenham ilícitos se mostra de fato necessária e proporcional.

Em suma, essa medida busca atingir dois objetivos: 1) Reverter o mecanismo de incentivo à desinformação que existe hoje em função da quase inaplicabilidade de responsabilidade legal ao conteúdo que circula como comunicação de massa no serviços de mensageria privada; 2) Ao viabilizar a identificação de responsáveis e a mensuração dos danos, criar condição de responsabilização civil e penal no caso de ilícitos, inclusive eleitorais, garantindo proporcionalidade nas sanções.

Por fim, é importante salientar que essa medida não está atrelada a criação de nenhum tipo penal novo relativo à desinformação e nem busca criminalizar usuários comuns. A sua adoção tem como objetivo central identificar as cadeias de desinformação organizadas de maneira estruturada como máquina de espalhar mentiras, que tem gerado graves prejuízos ao debate público e à democracia no Brasil.

Sala da Sessão, em de junho 2020

## **Senador HUMBERTO COSTA**

