

CONGRESSO NACIONAL
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - CCS
PARECER Nº 0/2018 – CCS

Brasília-DF, 4 de maio de 2018.

RELATÓRIO SOBRE OS PROJETOS DE LEI EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL SOBRE O TEMA DAS FAKE NEWS

Comissão de Relatoria Conselho de Comunicação Social

Conselheiros: Miguel Matos (Coordenador), Murillo de Aragão, José Francisco de Araújo Lima, Ricardo Bulhões Pedreira, Maria José Braga e José Antonio de Jesus da Silva.

1. Relatório

O presente relatório tem por objetivo analisar os 14 (quatorze) projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema das fake news e propor iniciativas que possam auxiliar no processo. Dentre os projetos em questão, 13 (treze) tramitam na Câmara dos deputados e 1 (um) no Senado Federal, a saber:

Câmara dos Deputados:

1. **Projeto de Lei 6.812/2017**, Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), que "*dispõe sobre a tipificação criminal da divulgação ou compartilhamento de informação falsa ou incompleta na rede mundial de computadores e dá outras providências*";
2. **Projeto de Lei 7.604/2017**, Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), que "*dispõe sobre a aplicação de multa pela divulgação de informações falsas pela rede social e dá outras providências*";
3. **Projeto de Lei 8.592/2017**, Deputado Jorge Côrte Real (PTB/PE), que "*Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar a divulgação de informação falsa ou prejudicialmente incompleta*";
4. **Projeto de Lei 9.532/2018**, Deputado Francisco Floriano (DEM/RJ), que "*altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, para dispor sobre as fake news e dá outras providências*";
5. **Projeto de Lei 9.533/2018**, Deputado Francisco Floriano (DEM/RJ), que "*Altera a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências, para dispor sobre o incitamento através das redes sociais*";
6. **Projeto de Lei 9.554/2018**, Deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS), que "*Acrescenta artigo ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de informação falsa - fakenews*";

7. **Projeto de Lei 9.626/2018**, Deputado Carlos Sampaio (PSDB/SP), que “*Altera o Código Eleitoral, bem como altera a Lei das Eleições e acrescenta § 3.º ao mesmo dispositivo legal, para agravar as penas dos crimes eleitorais praticados por meio de veículos de comunicação*”;
8. **Projeto de Lei 9.647/2018**, Deputado Heuler Cruvinel (PSD/GO), que “*Dispõem sobre alteração na Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil*”;
9. **Projeto de Lei 9.761/2018**, Deputado Celso Russomanno (PRB/SP), que “*Tipifica criminalmente a conduta de quem cria, veicula, compartilha, ou não remove, em meios eletrônicos, notícias ou informações que sabe ser falsas*”;
10. **Projeto de Lei 9.838/2018**, Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS/BA), que “*Tipifica criminalmente a conduta de quem oferece, publica, distribui, difunde notícia ou informação que sabe ser falsa em meios eletrônicos ou impressos*”;
11. **Projeto de Lei 9.884/2018**, Deputado Fábio Trad (PSD/MS), que “*Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar a divulgação de informação falsa*”;
12. **Projeto de Lei 9.931/2018**, Deputado Erika Kokay (PT/DF), que “*Tipifica o crime de divulgação de notícias ou informações falsas*”;
13. **Projeto de Lei 9.973/2018**, Deputado Fábio Trad (PSD/MS), que “*Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 para tipificar a divulgação de fatos sabidamente inverídicos no ano eleitoral e dá outras providências.*”

Senado Federal:

14. **Projeto de Lei do Senado 473/2017**, Senador Ciro Nogueira (PP/PI), que “*altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de notícia falsa*”;

2. Análise dos Projetos

Dos projetos em questão, dois deles propõem a criação de uma nova lei (PL 7.604/2017 e 6.812/2017) e os demais alteram legislações já existentes, nomeadamente:

- **Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940):** PL 9838/2018; PL 9761/2018; PLS 473/2017; PL 9884/2018; PL 9554/2018; PL 9931/2018; e PL 8592/2017;
- **Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965):** Projeto de Lei 9532/2018; PL 9973/2018; e PL 9626/2018
- **Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014):** PL 9647/2018
- **Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983):** PL 9533/2018

Entre as proposições analisadas, duas apresentam conteúdo destoante, uma vez que os PLs 7.604/2017 e 9.647/2018 preveem a responsabilização das plataformas de redes sociais pelos conteúdos publicados.

Outro projeto que se destaca é o PL 9.533/2018, que altera a lei de segurança nacional para dispor sobre o incitamento através das redes sociais. Segundo a proposição, as penas para crimes de propaganda seriam duplicadas quando realizadas por meio de whatsapp, facebook e/ou redes sociais. Também adiciona um artigo à Lei 7.170 (dos crimes contra a segurança nacional) tipificando a “produção e divulgação de fake news, seja no formato de texto ou vídeo,

com a finalidade de disseminar no whatsapp, facebook e/ou nas redes sociais notícias falsas capazes de provocar atos de hostilidade e violência contra o governo.”

Os demais projetos apresentam estruturas similares que incluem a definição de “fake News”, estabelecimento de pena e possíveis agravantes. Cabe ressaltar que, com exceção dos PLs 7.604/2017 e 9.647/2018, nenhum dos outros projetos preveem a retirada do conteúdo noticiado, apenas a responsabilização de quem divulga, compartilha ou dissemina notícia falsa.

Segue abaixo quadro comparativo acerca dos dois principais pontos em comuns dos projetos – a definição de fake news e a pena atribuída:

a) Definição de Fake News:

PL 6.812/2017	PL 9.532/2018	PL 9.838 /2018	PL 9.761/2018
Constitui crime divulgar ou compartilhar, por qualquer meio, na rede mundial de computadores, informação falsa ou prejudicialmente incompleta em detrimento de pessoa física ou jurídica.	Divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado.	Oferecer, publicar, distribuir, difundir notícia ou informação que sabe ser falsa em meios eletrônicos ou impressos.	Criar, veicular, compartilhar ou não remover, em meios eletrônicos, notícia ou informação que sabe ser falsa.
PL 9884/2018	PL 9973/2018	PL 9931/2018	PL 8592/2017
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.	Criar, divulgar, ou compartilhar, no ano eleitoral, por qualquer meio de comunicação social, fatos sabidamente inverídicos em relação a pré-candidatos, candidatos ou partidos, capazes de exercerem influência perante o eleitorado.	Publicar, propagar ou divulgar notícias ou informações falsas, com o intuito de influenciar a opinião pública.	Divulgar ou compartilhar, por qualquer meio de comunicação social capaz de atingir um número indeterminado de pessoas, informação falsa ou prejudicialmente incompleta, sabendo ou devendo saber que o são.
PL 9626/2018	PLS 473/2017		PL 9554/2018
Divulgar, publicar, compartilhar ou transmitir, na televisão, no rádio, na mídia impressa ou na internet, por qualquer forma, em relação a partidos políticos, candidatos ou pré-candidatos, fato que sabe ou que por suas características e circunstâncias deveria saber inverídicos e capaz de	Divulgar notícia que sabe ser falsa e que possa distorcer, alterar ou corromper a verdade sobre informações relacionadas à saúde, à segurança pública, à economia nacional, ao processo eleitoral ou que		Divulgar informação ou notícia que sabe ser falsa e que possa modificar ou desvirtuar a verdade com relação à saúde, segurança pública, economia ou processo eleitoral ou que

exercer influência perante o eleitorado ou afetar a opinião de eleitores sobre candidatos, pré-candidatos ou partidos políticos.	afetem interesse público relevante.	afetem interesse público relevante.
--	-------------------------------------	-------------------------------------

b) Pena

PL 6.812/2017	PL 9.532/2018	PL 9.838 /2018	PL 9.761/2018
Detenção de 2 a 8 meses e pagamento de 1.500 a 4.000 dias-multa.	Reclusão, de dois a seis anos, e multa.	Detenção, de três meses a um ano, e multa.	Detenção, de três meses a um ano, e multa.
PL 9884/2018	PL 9973/2018	PL 9931/2018	PL 8592/2017
Reclusão de dois a quatro anos, e multa.	Reclusão de 1 a 4 anos, e multa de pagamento de R\$ 50.000,00 a R\$ 500.000,00.	Detenção, de três meses a um ano, e multa.	Detenção, de um a dois anos.
PL 9626/2018	PLS 473/2017	PL 9554/2018	
Detenção de 1 a 4 anos e multa de R\$ 50.000,00 a R\$ 1.000.000,00.	Detenção, de seis meses a dois anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave.	Detenção, de um a três anos, e multa, se o fato não constitui crime mais grave.	

P.S. O quadro comparativo com as demais características dos projetos encontra-se anexo à este relatório.

3. Sugestões de boas práticas

As discussões acerca das notícias falsas têm preocupado governos ao redor do mundo. Assim como o Brasil, vários países têm buscado novas soluções para a questão, por meio de atualizações legislativas e a adoção de boas práticas que possam ajudar a melhorar o ambiente digital.

Neste sentido, a Comissão Europeia, órgão executivo da União Europeia, decidiu criar um Grupo de Especialistas (HLEG) para aconselhar a Comissão acerca de iniciativas para combater as notícias falsas e a desinformação disseminada online. Como resultado dos estudos conduzidos pelo Grupo, foi produzido um relatório¹ onde se conclui que a desinformação é um fenômeno que vai além das discussões sobre “fake news”, incluindo todas as formas de informações falsas, imprecisas ou enganosas, formuladas, apresentadas e divulgadas com o objetivo de causar intencionalmente danos públicos ou com fins lucrativos. O relatório também ressalta que esse tema não inclui a criação e disseminação de conteúdos ilegais, nomeadamente difamação, discursos de ódio ou incitação à violência, uma vez que esses temas estão previstos em legislações específicas já existentes.

¹ EUROPEAN COMMISSION. A multi-dimensional approach to disinformation Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Março 2018. Disponível em: <http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=50271>

Neste sentido, a HLEG aconselha outras saídas, contrárias à soluções simplistas para o problema. Ressalta, ainda, que qualquer forma de censura – pública ou privada – deve ser evitada a todo custo. Nesta seara, usando o Direito comparado como subsídio, replicamos as sugestões feitas pela Comissão Europeia, as quais podem servir de base para outras ações:

1. Aumentar a **transparência** das notícias online, envolvendo o compartilhamento de dados do sistema que permitem sua circulação online de forma adequada e de acordo com os termos de privacidade;
2. Promover a **alfabetização midiática e informacional** para combater a desinformação e ajudar os usuários a navegar no ambiente digital;
3. Desenvolver ferramentas para **capacitar usuários e jornalistas** para combater a desinformação e promover um envolvimento positivo com tecnologias de informação que estão evoluindo rapidamente;
4. Salvar a **diversidade e a sustentabilidade do ecossistema dos meios de comunicação social**; e,
5. Promover **uma pesquisa contínua** acerca dos impactos da desinformação, a fim de avaliar as medidas tomadas pelos diferentes atores e ajustar constantemente as respostas necessárias.

4. Contribuições

Em razão da criação da presente comissão de relatoria sobre fake News no âmbito do Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional, a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FrenteCom) protocolou neste Conselho um valioso conjunto de reflexões, as quais têm sido feitas no âmbito do trabalho desenvolvido na Câmara dos Deputados.

No auspicioso documento, a Frente Parlamentar pondera que *“a nossa democracia precisa, sim, se debruçar sobre este fenômeno sem, entretanto, incorrer em medidas que cerceiem a liberdade de expressão e a privacidade dos usuários da Internet no Brasil.”* Ao longo do texto, os autores fazem um série de considerações acerca do tema, apresentando conceitos de “fake News”, exemplos internacionais de como tratar o assunto, além de uma análise dos projetos em tramitação no Congresso. Por fim, trazem uma agenda para o combate às chamadas “notícias falsas”, contendo 5 pontos, que reproduzimos abaixo:

1. “Notícias falsas” devem ser rebatidas com mais – e não menos – informação: Em sociedades democráticas, é o confronto de ideias e a existência de debates abertos e plurais que podem combater as chamadas “fake news”. É por isso que, em sua declaração conjunta, os relatores da ONU e OEA para liberdade de expressão afirmam que os Estados – incluído o Poder Legislativo – têm a obrigação de promover um ambiente de comunicação livre, independente e diverso, o que inclui a promoção da diversidade nos meios de comunicação (analógicos e digitais) e também a existência de meios de comunicação pública fortes, independentes e dotados de recursos adequados. Em vez de criminalizar o usuário, a agenda regulatória deve estar focada em como coibir a concentração e como promover a diversidade na web.

2. A legislação brasileira já em vigor deve ser considerada: O combate a informações falsas, caluniosas e difamadoras já encontra um arcabouço regulatório e institucional adequado na tipificação dos crimes contra a honra, em recursos como o direito de resposta e em mecanismos de retirada de conteúdos como os previstos no Marco Civil da Internet. Mesmo em um contexto de eleições, em que há uma estrutura judiciária

própria do TSE e dos TREs, os procedimentos estão bem previstos e podem ser espelhados por estas cortes, se bem aparelhadas para isso.

3. As plataformas devem ser neutras e transparentes: Essa discussão já avançava na Europa e ganhou corpo também nos EUA, em razão do escândalo do Facebook e da Cambridge Analytics. Há diversos mecanismos que poderiam ser pensados para garantir transparência sobre o funcionamento das plataformas e ampliar o controle dos usuários sobre os conteúdos que publicam e acessam, desmontando os efeitos bolha e a estrutura de monetização que estimula a criação e difusão das chamadas notícias falsas. Uma regulação que poderia caminhar neste sentido seria a garantia da neutralidade das plataformas, evitando um controle editorial algorítmico das linhas do tempo. Outro regramento importante seria assegurar transparência sobre conteúdos pagos, obrigando as plataformas a manterem registros de anúncios e postagens impulsionadas, valores, anunciantes e alcance. Especialmente nas eleições, estes mecanismos são essenciais para evitar o abuso na propaganda paga na Internet.

4. Precisamos de uma lei geral de proteção de dados pessoais: Dentro das agendas em tramitação no Congresso, a única que pode contribuir de fato para evitar a potencialização das chamadas notícias falsas é a aprovação de uma Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A produção e direcionamento das chamadas *fake news* hoje são fruto da coleta e tratamento massivos e indiscriminados de dados pessoais. Por isso, como já recomendou a Comissão Europeia, quanto maior a proteção e o controle dos usuários sobre suas informações, menor a incidência de intermediários e da dinâmica que estimula a promoção das chamadas notícias falsas, seja por motivação política por meio de conteúdos impulsionados, seja para fins de monetização por meio da busca de *likes* e compartilhamentos.

5. Políticas públicas de educação para a mídia se fazem urgentes: Políticas públicas de educação para a mídia e a promoção de práticas de empoderamento digital são fundamentais de serem colocadas em curso, incluindo aí o fomento à produção de conteúdos positivos e contra-narrativas que engajem a sociedade num debate mais qualificado. Por isso ONU, OEA, OSCE e CADHP defendem “o desenvolvimento de iniciativas participativas e transparentes para uma melhor compreensão do impacto da desinformação e da propaganda na democracia, na liberdade de expressão, no jornalismo e no espaço cívico”. Da mesma maneira, a sociedade em geral deve ser estimulada a exigir o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social, conforme regulamentado na lei 13.188/2015.

5. Conclusão

Com base na análise dos projetos de lei e nas recomendações da União Europeia acerca do tema, esta comissão de relatoria entende ser oportuna e necessária a adoção de medidas que visem combater a crescente onda de disseminação de notícias falsas.

Entretanto, ressaltamos que a resposta para o problema não passa, ou pelo mesmo não unicamente, pela criminalização da prática ou pela responsabilização das plataformas onde o conteúdo é veiculado, mas, sim, por uma ação conjunta com os órgãos competentes que envolva a implementação de políticas públicas visando a conscientização da população acerca do tema.

Em relação ao mérito dos 14 projetos de lei analisados, eles, em suma, propõem três caminhos: 1) alteração do Código Penal; 2) alteração do Código Eleitoral; 3) criação de uma nova legislação. Quanto ao alcance, as proposições que preveem alterações ao Código Penal possuem um caráter mais ampliado, em contraste com as mudanças do Código Eleitoral que teriam aplicação apenas nas eleições. Ademais, os projetos contemplam algumas características: i) definição de “fake news”, ii) estabelecimento de pena e/ou multa, iii) possíveis agravantes, iv) responsabilização de intermediários e, por fim, a v) retirada de conteúdo.

Conforme exposto acima, essa comissão de relatoria entende que as referidas matérias não conseguem abarcar a complexidade do fenômeno das notícias fraudulentas e, por isso, sugere aos parlamentares a continuidade dos debates internos e com a sociedade, fomentando ao final uma legislação contemporânea capaz de criar um ambiente de comunicação livre, independente e diverso, e, ainda, de defender o regime democrático.

Entretanto, buscando cumprir a previsão regimental deste Conselho de Comunicação Social, esta comissão de relatoria converge em pontos que devem ser contemplados nas eventuais futuras legislações sobre a temática, incluindo-se aí algumas ressalvas necessárias:

1. **Definição clara e bem delimitada do que seja Fake News:** Estabelecer um conceito com limites práticos para sua aplicação, pois em termos penais, por exemplo, eventual lacuna irá tisonar a norma como “norma penal em branco”, o que é vedado;
2. **Dosimetria:** Definir padrões de penalização convergentes com os atos cometidos e com situações similares de modo a não se criar disparidades penais;
3. **Responsabilização do autor:** A legislação deve enquadrar apenas aqueles que originam, propositalmente, a disseminação das notícias falsas, sem impor penalização aos usuários, os quais muitas vezes, incautos, agem de boa-fé;
4. **Ordem Judicial:** Qualquer pedido de retirada deve ser precedido de ordem judicial fundamentada, e concedendo tempo razoável para a retirada;
5. **Órgão Competente:** Sendo o caso, a legislação deve prever um órgão – capacitado e plural – para fazer essa avaliação prévia;
6. **Censura:** Nunca se utilizar de mecanismos que visem a retirada de conteúdo sem base legal e de forma discricionária.