

RELATORIA ESPECIAL PARA A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Washington, D.C., 3 de julho de 2020

CIDH/RELE/Art. 41/7-2020/65

REF: Mandados do Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão e do Relator Especial para a liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

É para nós uma honra nos dirigirmos a Vossa Excelência na condição de Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, e Relator Especial para a liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em conformidade com as resoluções 34/18 do Conselho de Direitos Humanos e o Artigo 41 do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, respectivamente.

Neste contexto, desejamos trazer à atenção do Governo de Vossa Excelência as informações que temos recebido a respeito do Projeto de Lei de “Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”. O propósito desse Projeto de Lei, que está atualmente em debate no Congresso Nacional, seria o de combater a desinformação intencionalmente propagada no ambiente on-line. A esse respeito, queremos expressar nossa preocupação com algumas de suas disposições e com as restrições que elas podem acarretar para o exercício da liberdade de expressão na Internet.

De acordo com as informações recebidas, em 1º de abril de 2020, o Projeto de Lei Nº 2.630/2020 sobre “Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet” foi apresentado no Senado Federal do Brasil. Entretanto, desde 19 de junho, uma série de versões e numerosas propostas de emendas (152, até o momento) têm circulado em ligação com ele.¹ O Projeto de Lei e suas propostas de emenda foram alvo de críticas de grande parte da sociedade civil brasileira e organizações de direitos humanos da região. De acordo com as informações disponíveis, o PL e as emendas feitas nele há pouco mais de um mês no Senado Federal não têm sido frutos de do devido debate e da necessária discussão com as diferentes partes envolvidas no assunto. Uma versão levemente emendada do PL foi apresentada em 25 de junho, duas horas antes do início de uma sessão remota, sem que houvesse o devido tempo para sua consideração, e diversos senadores requereram o adiamento da votação. Em 30 de junho, sem realizar um debate abrangente, o Senado aprovou a versão mais recente do PL e o remeteu à Câmara dos Deputados.

Os comentários da presente comunicação não têm o objetivo de analisar exaustivamente o Projeto de

¹ A visão geral da matéria está disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>.

A Vossa Excelência
Ministro Ernesto Araújo
Ministro das Relações Exteriores
Brasil

Lei 2.630/2020, e sim de tratar das disposições que consideramos destacadamente problemáticas à luz dos princípios do direito à liberdade de expressão consonantes às obrigações do Brasil sob o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).

Arcabouço jurídico de proteção da liberdade de opinião e expressão

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. O artigo 19 (2) do pacto declara que “(t)oda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha”. O exercício desse direito poderá sujeitar-se a certas restrições, as quais, segundo o Artigo 19 (3), devem ser “expressamente previstas em lei” e “necessárias” para “assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas” ou “proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”.

Do mesmo modo, o direito à liberdade de pensamento e expressão está consagrado no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 7 de setembro de 1992. Esse direito inclui “a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”. Por sua vez, o Artigo 13(2) prevê que o exercício desse direito não deve estar sujeito a censura prévia, e sim a responsabilidades ulteriores, as quais devem estar “expressamente fixadas pela lei” e ser “necessárias para assegurar (a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas, ou (b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral pública”.

Quaisquer restrições à liberdade de expressão sob o Artigo 19(3) do PIDCP e o Artigo 13(2) da CADH devem cumprir estritamente os princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. Esses requisitos fazem parte tanto do sistema interamericano como do sistema universal de proteção dos direitos humanos. Quanto ao requisito da legalidade, qualquer restrição deve ser prevista de forma expressa, exhaustiva, precisa e clara na lei, tanto no sentido formal como material (OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF. 2/09, § 69). Não basta que as restrições sejam formalmente aprovadas por um órgão competente; elas também devem ser suficientes, claras, acessíveis e previsíveis (CCPR/C/GC/34, § 25), e devem satisfazer os mecanismos comuns de deliberação (OC 6/86, IACHR). As restrições devem atender a um dos objetivos já enumerados de maneira exhaustiva, em conformidade com os artigos citados acima. Por fim, uma restrição deve ser necessária, isto é, deve ser mais do que apenas “útil”, “razoável” ou “desejável” (A/HRC/29/32, § 34). Ela deve ser indispensável à consecução de um objetivo legítimo, na medida em que ele não possa ser razoavelmente alcançado por outros meios menos restritivos. (OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF. 2/09, § 85). Ademais, as medidas que restringem a liberdade de expressão devem cumprir o princípio da proporcionalidade, isto é, elas não devem interferir indevidamente em outros direitos das pessoas às quais se destinam (A/HRC/29/32, § 35). Tais medidas “devem ser adequadas para desempenhar sua função protetora [...] e devem ser proporcionais ao interesse a ser protegido” (CCPR/C/GC/34, § 34). A fim de determinar a proporcionalidade de uma restrição, deve-se determinar se o sacrifício da liberdade de expressão que essa restrição produz é excessivo ou desproporcional em comparação com as vantagens obtidas por meio dela (OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF. 2/09, § 88). Na era digital, a proteção desses direitos requer uma atenção muito especial.

Considerando os padrões citados acima, estamos seriamente preocupados com a evidência de que o Projeto de Lei contém disposições contrárias ao Artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e ao Artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Âmbito do Projeto de Lei e suas disposições gerais

O projeto de lei visa a regular as “redes sociais” e os “serviços de mensageria privada” com mais de dois milhões de usuários registrados, incluindo usuários situados fora do Brasil, “desde que ofereçam serviços ao público brasileiro ou que, pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico, possua estabelecimento no Brasil”. O âmbito amplo e geral da aplicação do projeto de lei poderia dar lugar a limitações arbitrárias ao desenvolvimento e à disponibilidade das redes sociais e tecnologias de mensageria por parte das autoridades responsáveis pela implementação da sua lei. Além disso, a regulamentação das redes sociais e dos serviços de

mensageria estrangeiros está sujeita a viabilizar restrições arbitrárias da disponibilidade, no Brasil, de redes e ferramentas de mensagem utilizadas pelas pessoas fora do Brasil, contrariando, assim, o pressuposto de que a liberdade de expressão e informação deve ser aplicada sem distinção de fronteiras.

Entre as suas disposições gerais, o projeto de lei requer que os provedores de redes sociais e serviços de mensageria privada adotem “medidas para (a) vedar o funcionamento de contas inautênticas; (2) vedar contas automatizadas não identificadas como tal, entendidas como aquelas cujo caráter automatizado não foi comunicado ao provedor de aplicação e, publicamente, aos usuários [...]”. O texto define uma “conta inautêntica” como uma “conta criada ou usada com o propósito de assumir ou simular identidade de terceiros para enganar o público, ressalvados o direito ao uso de nome social e à pseudonímia nos termos desta Lei, bem como o explícito ânimo humorístico ou de paródia”. Por sua vez, uma “conta automatizada” é definida no texto do PL como uma “conta preponderantemente gerida por qualquer programa de computador ou tecnologia para simular ou substituir atividades humanas na distribuição de conteúdo em provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada”.

Esses estândares são problemáticos por diversos motivos. Eles buscam suprimir o uso de contas que são consideradas inautênticas, bem como o uso das contas automatizadas para distribuir informações, sem considerar se a distribuição da informação é de interesse público ou tem propósitos legítimos. Estes Relatores Especiais têm incentivado as empresas de tecnologia a detectar e desencorajar o uso de contas automatizadas para a distribuição proposital de informações falsas, ou em situações nas quais tais contas são utilizadas de maneira coordenada para assediar pessoas que exercem suas liberdades na Internet. Porém, é um motivo de preocupação que uma obrigação legal seja estabelecida, em especial quando os estândares adotados não estão claramente definidos e estão prenhes de ambiguidades. A obrigação procedimental de adotar “medidas” é, por natureza, ambígua, assim como o requisito de que as contas tenham a intenção de “enganar o público”. Estes Relatores externam sua preocupação de que a avaliação e a implementação dessas obrigações possam recair sobre as “redes sociais” e “serviços de mensageria privada”, levando a erros na determinação de quais contas se enquadrariam no âmbito da lei e aumentando, dessa forma, o risco de que conteúdos legítimos se tornem objeto de restrições. Essas observações acentuam a importância do pleno cumprimento estatal da obrigação da legalidade sob a legislação dos direitos humanos.

Ademais, uma proibição genérica do uso de contas automatizadas é uma restrição desproporcional sobre a circulação de informações. Em princípio, a publicação e distribuição de conteúdos em redes sociais por meio de ferramentas automatizadas constitui um exercício legítimo do direito à liberdade de expressão por seus usuários. As restrições são permitidas nos casos em que tais ferramentas são usadas com o objetivo de interferir nos direitos de terceiros através da desinformação ou da deturpação proposital. Elas também são permitidas quando as ferramentas são utilizadas para disseminar discursos não protegidos pela liberdade de expressão, como a pornografia infantil, ou que constituam uma ameaça real ou iminente de dano a pessoas, propaganda de guerra ou defesa do ódio nacional, racial ou religioso que incite a discriminação, a violência ou a hostilização.

Obrigatoriedade da identificação do usuário

O projeto de lei exige que as plataformas de relacionamento social e mensagens identifiquem todos os seus usuários. Isso acarreta a exigência da apresentação de um documento de identidade válido. Algumas versões do projeto de lei exigem até mesmo um número de telefone celular registrado no Brasil e, nos casos de números de telefones estrangeiros, uma cópia do passaporte do(a) seu(sua) usuário(a). Em linha com essa disposição, exige-se também que os provedores de redes sociais e mensageria privada suspendam as contas dos usuários cujos números foram desativados pelas operadoras de telefonia.

Caso aprovada, essa medida criará muitos obstáculos para o exercício dos direitos fundamentais. Por outro lado, ela representa uma barreira ao acesso às redes sociais e aos serviços de mensagens instantâneas por aqueles que não possuem um dispositivo celular registrado ou um documento de identidade válido – uma realidade que prejudica milhões de pessoas pertencentes a grupos em situações vulneráveis no Brasil e em outros países do mundo. Essas são formas de desigualdade inerentes à sociedade brasileira, que têm sido expostas durante a crise de saúde pública ocasionada pela pandemia da COVID-19.

A imposição de cobranças excessivas para a criação e o uso de contas em redes sociais ou serviços de mensageria tem um impacto direto sobre o direito à liberdade de expressão e o acesso à informação dos seus usuários. Ela também prejudica o exercício de outros direitos fundamentais, como os direitos à educação e à saúde, e o acesso a bens e serviços on-line. Tais restrições surgem em um momento crucial de digitalização. A esse respeito, lembramos que os Estados devem garantir “o acesso não apenas à infraestrutura, mas também à tecnologia necessária para o seu uso e à maior quantidade possível de informações disponíveis na Internet; eliminar barreiras arbitrárias ao acesso à infraestrutura, tecnologia e informação on-line; e adotar medidas de diferenciação positivas para permitir o efetivo gozo desse direito por parte das pessoas ou comunidades afetadas pela marginalização e a discriminação” (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17, § 35). Na Declaração Conjunta de 2011 sobre Liberdade de Expressão e Internet, os Relatores sobre Liberdade de Expressão e Opinião lembraram a necessidade de dar passos para gradualmente assegurar o acesso de todos à Internet.²

A obrigação de vincular uma conta a um documento de identidade e/ou número de telefone celular também compromete diretamente o direito ao anonimato no exercício legítimo da liberdade de pensamento e expressão. O Relator Especial da CIDH apontou em ocasiões anteriores que o discurso anônimo é uma prática comum nas democracias modernas, uma vez que encoraja a participação dos indivíduos no debate público e pode evitar represálias injustas (OAS/Ser.L/V/II.149, Doc. 50, § 134). Esclareceu também que os Estados “só podem exigir em caráter excepcional a autenticação ou prova de identidade de uma pessoa que se expressa, aplicando um critério de proporcionalidade”, e que o setor privado, “no seu compromisso com a proteção dos direitos humanos on-line, [...] também deve proteger o discurso anônimo, não incluindo, em suas plataformas, exigências, que não estejam previstas por lei” (OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF.17/17, § 228).

Do mesmo modo, o Relator Especial da ONU sobre a liberdade de opinião e expressão alertou que “a eficácia da exigência de informar o nome real como uma salvaguarda contra abusos on-line é questionável. De fato, a insistência estrita em informar o nome real já revelou blogueiros e ativistas que utilizam pseudônimos para se proteger, expondo-os a graves perigos físicos” (A/HRC/38/35, § 30).

Isso não quer dizer, todavia, que o anonimato é uma salvaguarda para qualquer tipo de informação. Ao contrário, o discurso anônimo com a intenção de cometer crimes não é protegido pelo direito à liberdade de expressão (OEA /Ser.L/V/II.149, DOC50, § 135).

Limitações relativas às comunicações de usuários e armazenamento de dados

O projeto de lei também impõe algumas obrigações aos serviços de mensageria pela Internet, como a obrigação de limitar o número de vezes que uma mesma mensagem pode ser encaminhada por indivíduos e em grupos, e de limitar a quantidade máxima de membros participantes de um grupo. Além disso, prevê que as plataformas sejam obrigadas a armazenar o histórico de encaminhamentos de mensagens por um período mínimo de três meses, tornando-o passível de verificação a partir de um mandado judicial.

A exigência de armazenar os dados da origem das mensagens de propagação em massa (isto é, sua rastreabilidade) poderia interferir tanto no direito à privacidade quanto no direito à liberdade de expressão. Entendemos que a intenção de tal medida é restringir a capacidade de ação de grupos ou interesses capazes de coordenar o envio de mensagens nocivas. Porém, essa medida acarreta sérios riscos no sentido de restringir a livre circulação de ideias e informações de alto interesse público na Internet – uma ação que está protegida pelo direito à liberdade de expressão. Ela poderia permitir o monitoramento de pessoas que fazem parte de correntes de troca de informações, tais como jornalistas, pesquisadores, líderes políticos e sociais e outras pessoas que compartilham informações com propósitos legítimos. Tal exigência do armazenamento de dados também poderia gerar um enfraquecimento da criptografia de ponta a ponta. A criptografia das comunicações proporciona aos indivíduos e grupos uma zona de privacidade on-line, na qual podem opinar e exercer a sua liberdade de expressão sem interferências arbitrárias ou ilegais, e sem sofrerem ataques. Além disso, a relação e a interdependência entre os direitos à liberdade de expressão e a privacidade manifestam-se por meio do princípio da autonomia. Os diálogos privativos entre indivíduos – que pertencem à sua esfera íntima e

² ONU, OSCE, OEA e CADHP, “Declaração conjunta sobre liberdade de expressão e Internet” (2011), disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/showarticle.asp?artID=849&IID=4>

contribuem ao seu desenvolvimento pessoal – também gozam de forte proteção legal e só podem ser limitados com base nos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade. É de crucial importância respeitar a autonomia dos indivíduos para navegarem na rede, receberem e compartilharem informações de natureza pessoal sem a interferência dos Estados.

A disposição em exame até mesmo inverte o ônus da prova. De acordo com ela, o indivíduo é quem deve demonstrar que ao compartilhar determinado conteúdo, ele ou ela não teria a intenção de desinformar. Isso dá ao Estado e a atores não estatais uma ferramenta legal para criminalizar jornalistas ou opositores por motivos políticos, e para gerar um efeito inibidor entre pessoas que disseminem informações que se queira ocultar.

O Relator Especial para Liberdade de Expressão da CIDH já esclareceu a estreita ligação que existe entre “a violação da privacidade de comunicação [que] tem um efeito inibidor e obstrui o pleno exercício do direito à comunicação” (OEA/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF.17/17, § 10). A obrigação de armazenar dados das pessoas que utilizam aplicativos de Internet põe em risco a segurança das comunicações e tem o potencial de comprometer o direito dos jornalistas de manter o anonimato das fontes de informação, além da consequente perda da proteção dos informantes de possíveis casos de corrupção ou abusos de poder.

Em relação à criptografia e ao anonimato, o Relator Especial da ONU sobre a liberdade de opinião e expressão enfatizou que ambos são “particularmente úteis para o desenvolvimento e o compartilhamento de opiniões, que frequentemente ocorrem por e-mail, mensagens de texto e outras interações on-line. A criptografia proporciona segurança, de modo que os indivíduos tenham condições ‘de verificar se as suas comunicações são recebidas apenas pelos recipientes aos quais se destinam, sem interferências ou alterações, e se as comunicações que recebem são igualmente livres de intromissões’” (A/HRC/29/32, § 17).

É claro, encorajamos os Estados e empresas que operam as plataformas de mensagens e redes sociais pela Internet a adotar mecanismos proporcionais, não discriminatórios e transparentes que previnam abusos e a disseminação proposital de desinformação – inclusive limitações temporárias ao compartilhamento de informações que objetivem propósito legítimo –, como a prevenção da supressão da votação durante eleições ou da disseminação proposital de falsas representações de indivíduos. Também já recomendamos a definição de regras de transparência, incluindo as de natureza jurídica, para o tratamento dessas decisões on-line.³

Moderação de conteúdos e responsabilidade dos provedores de serviços de Internet

O projeto de lei e suas emendas propostas estabelecem para os provedores de redes sociais uma obrigação de remoção de conteúdos, que deveria ser imediata em caso de conteúdos ligados a determinados crimes. Em outros casos, a remoção deveria ser precedida da abertura de um processo de moderação capaz de respeitar o direito à defesa própria.

Apesar de vermos como positiva a inclusão de garantias de devido processo interno na moderação realizada por empresas privadas, tais como o dever de notificar os usuários quando seus conteúdos estiverem sendo analisados, enfatizamos que o projeto de lei propõe uma obrigação vaga e ambígua de remoção de conteúdos, que pode levar a um nível mais alto de censura privada na Internet.

Nesse sentido, consideramos que o texto em exame é um claro retrocesso em relação ao Marco Civil da Internet aprovado no Brasil em 2014, que consagrou a liberdade de expressão e a proteção da privacidade como princípios regulatórios fundamentais e previu garantias que salvaguardam esses direitos. Os relatores da ONU e da OEA, bem como de outros órgãos de direitos humanos, vêm enfatizando em diversas ocasiões que a

³ Em 2019, a Relatoria Especial para a liberdade de expressão da CIDH publicou o “Guia para garantir a liberdade de expressão contra a desinformação proposital em contextos eleitorais”, incluindo uma série de critérios e recomendações para atores estatais e não estatais, entre eles, as empresas de telecomunicações, intermediários e a mídia. O propósito do guia é facilitar o combate à desinformação sem contrariar a legislação internacional de direitos humanos. O guia está disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/expression/publications/Guia_Desinformacion_VF%20ENG.pdf (inglês) e https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf (espanhol).

Lei 12.965/2014 (conhecida como “Marco Civil da Internet”) deveria limitar a responsabilização dos intermediários às situações nas quais eles deixarem de cumprir uma ordem judicial.

O Artigo 19 da lei prevê: “com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente 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 infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário”.

Os intermediários “são entidades privadas com interesses financeiros, sociais e individuais distintos dos interesses do Estado. Exigir que eles atuem como um tribunal que pondera os direitos dos seus usuários é ir além do âmbito das suas competências, podendo ocasionar e gerar incentivos para abusos, em prejuízo da liberdade de expressão e do acesso à informação” (OAS/Ser.L/V/II IACHR/RELE/INF.17/17, § 112).

Na Declaração Conjunta sobre “Liberdade de Expressão, *Fake News*, Desinformação e Propaganda” de 2017, apontamos que “os intermediários não devem ser responsabilizados legalmente, em qualquer caso, por conteúdos de terceiros relativos a tais serviços, a menos que intervenham especificamente nesses conteúdos ou se neguem a acatar uma ordem emitida em consonância com as garantias de devido processo por um órgão de supervisão independente, imparcial e devidamente autorizado (como um tribunal) que ordene a remoção de tal conteúdo, e tenham a capacidade técnica suficiente para fazê-lo”.⁴

Da mesma forma, a versão mais recente do projeto de lei incorpora a obrigação de que os provedores de serviços de Internet paguem empresas jornalísticas, profissionais do jornalismo em geral, e autores de obras literárias e musicais “pelo uso dos seus conteúdos”. Essa regra, semelhante a uma disposição contida na Diretiva Europeia de Direitos Autorais, poderia encorajar o monitoramento ativo e a filtragem de conteúdos, em vez de promover acordos justos pelo uso de conteúdos jornalísticos e artísticos.

Por fim, o texto dispõe sobre as seguintes sanções específicas para provedores de redes sociais e comunicações interpessoais, a serem aplicadas pelo Judiciário: (1) “advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas”; (2) “multa de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício”.

Em relação às sanções, é crucial que os Estados adotem medidas proporcionais capazes de favorecer e incentivar a circulação de informações, considerando os meios menos restritivos possíveis para lidarem com a desinformação, tais como a promoção de mecanismos independentes de verificação de fatos, o apoio à pluralidade e à independência dos meios de comunicação, as obrigações de transparência digital ativa para as agências estatais e medidas positivas de alfabetização digital para a população, entre outros.

A respeito do papel desses tipos de provedores de serviços de Internet, o Relator Especial para a liberdade de expressão da CIDH afirmou que “os intermediários não têm – nem devem ter – a capacidade operacional / técnica de revisar conteúdos pelos quais não são responsáveis. Da mesma forma, eles não têm – nem devem ter – o conhecimento jurídico necessário para identificar em que casos um conteúdo específico poderia efetivamente produzir um dano ilegal que deva ser evitado” (OEA/Ser.L/V.II DOC50, § 99).

O projeto de lei se distancia da proteção proporcionada pelo direito internacional aos intermediários quanto ao livre fluxo das informações pela Internet, constituindo, nesse sentido, um retrocesso no continente. Ao tornar os intermediários responsáveis pelos conteúdos compartilhados por terceiros em suas plataformas, o projeto de lei torna inevitável que sejam gerados incentivos contrários ao livre fluxo da informação, e que aumentem os níveis de censura como consequência do medo de penalidades.

Ao regulamentar com o modelo mais limitado e mais altamente concentrado, o projeto de lei incorre no risco de fortalecer tais atores, limitando a criatividade que sempre atuou como um motor de mudança na Internet, e impedindo – ainda que de forma não intencional – o surgimento de novos produtos e aplicativos. A

⁴ ONU, OSCE, OEA e CADHP, “Declaração conjunta sobre liberdade de expressão e *Fake News*, desinformação e propaganda” (2017). Disponível em: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=1056&IID=1>

Internet é um universo mais amplo, mais plural e diverso do que as grandes plataformas de intermediários.

Obrigações ligadas à transparência das plataformas

Os Relatores Especiais saúdam com bons olhos a inclusão, à versão mais recente do projeto de lei, de obrigações de transparência para os provedores de serviços de Internet em relação à publicidade, incluindo a publicidade eleitoral ou conteúdos que cite um candidato, coalizão ou partido. Essas disposições promovem a responsabilidade perante os usuários, pesquisadores e autoridades estatais.

O Relator Especial da CIDH para liberdade de expressão frisou recentemente a necessidade de que os Estados revisem os seus marcos jurídicos que regulamentam os processos eleitorais e fortaleçam a legislação relativa à transparência na publicidade eleitoral. Isso implica na inclusão de obrigações para que os partidos políticos sejam “transparentes e informem as despesas realizadas com os sites e plataformas que operem no ambiente on-line, as entidades envolvidas nas suas campanhas digitais, as fontes de dados (tais como os *data brokers* - agenciadores de dados), agências de publicidade e provedores de ferramentas digitais”.⁵

Como enfatizou o Relator Especial da CIDH no “Guia para garantir a liberdade de expressão contra a desinformação proposital em contextos eleitorais”, solicitado pela Assembleia Geral da OEA, parece haver um consenso de que a disseminação intencional de informações falsas empobrece o debate público e constitui um obstáculo à participação no processo decisório democrático.⁶ Se por um lado, reconhecemos a preocupação legítima dos Estados em adotar medidas para lidar com o fenômeno da desinformação, por outro, é importante que essas medidas sejam proporcionais e estejam alinhadas com os padrões internacionais e com o funcionamento do sistema democrático.

Considerações finais

Por fim, queremos externar nossa preocupação com a pouca transparência do tratamento dispensado a essa iniciativa dentro da legislatura do Brasil. O projeto de lei foi objeto de uma discussão apressada, sem uma programação clara, e está tramitando no contexto da emergência da COVID-19, com pouco ou nenhum espaço para a participação das organizações da sociedade civil, da academia e de especialistas no assunto.

Tal situação é preocupante, em função da importância do Marco Civil da Internet aprovado no Brasil, e considerando os delicados aspectos regulatórios dos quais ele trata e os retrocessos que o projeto de lei pode significar para uma das leis que mais bem protegem a liberdade de expressão na Internet – um requisito para o efetivo exercício dos direitos humanos.

Nesse sentido, estamos expressando nossa preocupação com a persistência do projeto de lei, o qual ignora os padrões internacionais, favorece um ambiente digital restringido e prejudica o direito de manter um espaço de privacidade para o exercício das liberdades fundamentais e do direito à participação política.

Insistimos quanto à importância de se compreender a natureza descentralizada, aberta e neutra da Internet, e reiteramos que qualquer legislação que afete seu funcionamento deve ser o resultado do diálogo e deve garantir a participação dos diferentes atores envolvidos, mantendo suas características básicas, aprimorando seu potencial democratizador e promovendo o acesso universal sem discriminação.

Reiteramos também que a legislação que regulamenta a Internet deve cumprir o princípio da neutralidade da rede, reconhecido pelo Relator Especial da CIDH como “uma condição necessária para o exercício da liberdade da expressão na Internet, em conformidade com os termos do Artigo 13 da Convenção Americana”, que busca “assegurar que o livre acesso e escolha do(a) usuário(a) para utilizar, enviar, receber ou oferecer qualquer conteúdo, aplicativo ou serviço lícito por meio da Internet não esteja sujeito a condições

⁵ Relatoria Especial para liberdade de expressão da CIDH, “Guia para garantir a liberdade de expressão contra a desinformação proposital em contextos eleitorais”, OEA/Ser. D/XV. 22 (2019). Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VE.pdf

⁶ ONU, OSCE, OEA e CADHP, “Declaração conjunta sobre liberdade de expressão [...]”, op. cit. nota 4.

ou seja direcionado ou restringido, por exemplo, através de bloqueios, filtragens ou interferências" (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17, § 11).

À luz dessas observações, estamos exortando o Governo de Vossa Excelência a revisar o projeto de lei examinado na presente comunicação, a abrir o espaço público necessário para a discussão do seu conteúdo com a sociedade civil, os atores e especialistas do campo, e a destinar tempo adicional à sua consideração legislativa e pública, a fim de garantir que ele esteja alinhado aos estândares da legislação internacional de direitos humanos aqui descritos.

Os Relatores estão disponíveis para prestar assistência técnica a respeito das questões tratadas nesta comunicação, caso o Estado do Brasil a julgue necessário e a requeira.

Como é nossa responsabilidade, sob os mandatos a nós concedidos pelo Conselho de Direitos Humanos e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, buscaremos aclarar todos os casos trazidos à nossa atenção, agradeceremos o envio de vossas observações relativas aos seguintes assuntos:

1. Por obséquio, estamos solicitando quaisquer informações e/ou comentários adicionais que Vossa Excelência possa ter a respeito das observações constantes na presente carta;
2. Por obséquio, envie-nos informações relativas aos passos que vêm sendo dados pelo Parlamento para assegurar que o projeto de lei seja compatível com as obrigações do Brasil sob a legislação internacional de direitos humanos;
3. Por obséquio, envie-nos informações relativas ao estado atual do debate legislativo e à possibilidade de que esta comunicação será incorporada à discussão do projeto de lei sobre desinformação;
4. Por obséquio, envie-nos informações relativas aos passos que vêm sendo dados para assegurar a participação da sociedade civil, academia e especialistas do campo, de maneira pública, transparente e diversificada, nessa discussão legislativa, que terá um efeito para todos os cidadãos.

Na condição de comentário ligado à legislação, regulamentações ou políticas em trâmite ou recentemente adotadas, esta comunicação e as respostas recebidas do Governo de Vossa Excelência serão disponibilizadas publicamente pelo [sítio de internet](#) do acervo de comunicações do Alto Comissariado da ONU em um prazo de 48 horas. Elas também serão posteriormente disponibilizadas pelo relatório periódico a ser apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Pedimos que aceite, Excelência, os votos de nossa mais alta consideração.



David Kaye

Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão



Edison Lanza

Relator Especial para liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos