

Eduardo Jordão (coord.)

Bernardo Schwaitzer • Felipe Godoy • Felipe Roquete • Gianne Lima

Guilherme Aleixo • Julia Martel • Lucas Thevenard

# ESTRATÉGIAS CONTRA



**DADOS EMPÍRICOS DO COMBATE TRAVADO  
POR LEGISLADORES E JUÍZES**



Edição produzida pela FGV Direito Rio

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar  
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22.250-900  
55 (21) 3799-5445  
[www.fgv.br/direitorio](http://www.fgv.br/direitorio)

EDIÇÃO FGV Direito Rio  
Obra Licenciada em Creative Commons  
Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas



Impresso no Brasil.  
Fechamento da 1ª edição em setembro de 2022.  
Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

*Este material, seus resultados e conclusões são de responsabilidade dos autores e não representam, de qualquer maneira, a posição institucional da Fundação Getúlio Vargas/FGV Direito Rio.*

Coordenação: Ludmilla Totinick, Christian Danniel e Victor Almeida  
Capa e diagramação: Bruno Santos [Studio Oorka]  
1ª revisão: Carolina Palha  
2ª revisão: Christian Danniel  
Crédito de imagem de capa: adobestock.com/roobcio

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Estratégias contra fake news : dados empíricos do combate travado por legisladores e juízes / Eduardo Jordão (coord.) ; Bernardo Padula...[et al.]. – Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2022.  
224 p.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-86060-40-9

1. Fake news. 2. Fake news – Legislação. 3. Fake news – Jurisprudência. 4. Direito da regulação. I. Jordão, Eduardo. II Schwaitzer, Bernardo Padula. III. Fundação Getúlio Vargas.

CDD – 341.272

Elaborada por Márcia Nunes Bacha – CRB-7/4403

# SUMÁRIO

Apresentação ..... 11

**PARTE 1 - PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE FAKE NEWS NO CONGRESSO NACIONAL** ..... 19

1. Introdução ..... 21

2. A metodologia de coleta de dados ..... 25

3. Qual é o panorama geral das proposições legislativas sobre fake news?..... 31

3.1. O expressivo aumento do número de proposições nos últimos anos..... 31

3.2. Quais foram os parlamentares que mais propuseram iniciativas sobre fake news? ..... 33

3.3. Quais regiões do país têm representantes mais atuantes na elaboração de proposições? ..... 35

3.4. Quais partidos foram mais atuantes na elaboração de proposições?..... 37

3.5. Clivagem ideológica em torno do tema da liberdade de expressão..... 42

3.6. Análise qualitativa de proposições envolvendo moderação de conteúdo ..... 46

4. O que os legisladores brasileiros entendem por fake news? ..... 53

4.1. Os diferentes elementos conceituais encontrados na literatura sobre fake news..... 55

4.2. As proposições legislativas e os seus conceitos (ou elementos conceituais) de fake news..... 64

5. Quem se deve controlar e como se deve sancionar, na  
visão do Congresso Nacional? ..... 83

5.1. Obrigações e sanções previstas no PL nº  
2.630/2020..... 85

5.2. Obrigações e sanções previstas nas demais  
proposições legislativas ..... 92

5.3. A comparação entre o PL nº 2.630/2020 e as  
demais proposições legislativas ..... 104

5.4. Resumo dos achados .....110

6. Qual foi o caminho percorrido pelo PL nº 2.630/2020  
(o “PL das Fake News”)? .....113

6.1. A tramitação no Senado Federal.....114

6.2. A tramitação na Câmara dos Deputados... 124

**PARTE 2 - CASOS SOBRE FAKE NEWS EM TRIBUNAIS BRASILEIROS..... 137**

1. Introdução..... 139

2. Metodologia de coleta de dados..... 145

3. Como o Judiciário brasileiro se comporta em casos de fake news? .....151

    3.1. Atuação judicial reiterativa..... 155

    3.2. Atuação judicial inovadora..... 166

4. Conclusão..... 207

Referências .....211

Esta obra é resultado do grupo de pesquisas intitulado “Fake News: desafios regulatórios e estratégias de combate”, criado no âmbito do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) em Direito da Regulação da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio), sob coordenação do professor Eduardo Jordão.



# APRESENTAÇÃO

O compartilhamento de fake news é um dos fenômenos contemporâneos mais marcantes. Pode abalar a imagem e a reputação de indivíduos, empresas e instituições. Em situações drásticas, pessoas identificadas erroneamente como praticantes de atos ilegais ou criminosos podem ter sua vida posta em risco, e estratégias coletivas de enfrentamento a pandemias podem ser frustradas. Em períodos eleitorais, fake news podem ser utilizadas para distorcer a visão de cidadãos sobre partidos, candidatos e projetos, associando-lhes de forma fraudulenta a práticas e valores repudiados socialmente. No limite, podem inviabilizar candidaturas em bases infundadas, prejudicando o funcionamento da democracia.

As atividades de desinformação e de divulgação de inverdades em veículos de notícias não são novidades.<sup>1</sup> Mas elas adquiriram nova relevância durante a década de 2010, momento em que as redes sociais se consolidaram como importantes veículos de produção e veiculação de informações em todos os cantos do mundo.<sup>2</sup> Após o intenso debate político em torno do tema surgido durante as eleições de 2016 nos Estados Unidos,<sup>3</sup> elas passaram a ser tratadas como um dos principais problemas da nova economia digital e um desafio substancial ao funcionamento das instituições democráticas.<sup>4</sup>

---

1. O próprio uso da expressão inglesa “fake news” remonta ao final do século XIX. Em 2017, o dicionário Merriam-Webster publicou em sua página online a nota: “The real story of ‘fake news’: The term seems to have emerged around the end of the 19th century”, na qual são coletados usos recorrentes do termo na década de 1890. A nota está disponível em <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/the-real-story-of-fake-news>. Acesso em: 12 jun. 2022.

2. Segundo dados da Global Digital Reports, até 2010, menos de um terço da população global tinha acesso à internet, e menos de um quinto tinha acesso às redes sociais. Durante a década de 2010, essa relação se inverteu, e hoje a maior parte da população global possui acesso à internet e é usuária de redes sociais, sendo o acesso a esses recursos menos difundido em áreas rurais do que nas urbanas. Para mais informações, ver: <https://datareportal.com/reports/a-decade-in-digital>. Acesso em: 14 jun. 2022.

3. Um estudo identificou que, durante as eleições de 2016, foram publicados ao menos quatro milhões de *tweets* relacionados às eleições, criados por mais de 400 mil robôs sociais (*social bots*). Esses robôs foram operados por instituições ou indivíduos de origem desconhecida para influenciar o debate eleitoral norte-americano. O volume de conteúdo por eles produzido representou cerca de 15% do total de tweets diretamente relacionados às eleições durante o período eleitoral. Vide FERRARA, E. How Twitter bots affected the US presidential campaign. *The Conversation*, nov. 2016. Disponível em [https://theconversation.com/how-twitter-bots-affected-the-us-presidential-campaign-68406?utm\\_content=buffer8bb03&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](https://theconversation.com/how-twitter-bots-affected-the-us-presidential-campaign-68406?utm_content=buffer8bb03&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer). Acesso em: 06 out. 2022.

4. PERSILY, Nathaniel. Can Democracy Survive the Internet? *Journal of Democracy*, v. 28, n. 2, p. 63–76, 2017.

Uma primeira reação às fake news foi promovida pelas próprias redes sociais utilizadas para difusão dessa prática, por meio de iniciativas de moderação de conteúdo. Para oferecer soluções aos seus usuários ou sinalizar a desnecessidade de intervenção governamental,<sup>5</sup> plataformas como Facebook, Twitter e YouTube adotaram políticas internas que definiam quais tipos de conteúdo poderiam ser compartilhados e quais seriam vetados. Para alguns casos, previa-se inclusive a expulsão do usuário da plataforma.<sup>6</sup> Contudo, além de a moderação de conteúdo pelas próprias plataformas ter demonstrado suas limitações,<sup>7</sup> ela deu origem a outros problemas relevantes, particularmente relacionados a possíveis violações à liberdade de expressão.<sup>8</sup>

---

5. O rápido desenvolvimento de soluções pelas plataformas para problemas por elas criados ou intensificados é apontado por especialistas como uma forma de desestimular a regulação estatal. Nesse sentido, ver: COHEN, Julie. Law for the Platform Economy. *U.C. Davis Law Review*, v. 51, p. 133–204, 2017.

6. Esse movimento não se limitava a enfrentar o problema das fake news, mas também questões como a propagação de discursos de ódio. Nesse sentido, as plataformas tornaram-se instituições poderosas na conformação do debate público online. Ver KLONICK, Kate. The News Governors: the people, the rules and processes governing online speech. *Harvard Law Review*, v. 131, p. 1958–1670, 2017.

7. YORK, Jillian; MCSHERRY, Corynne. Content Moderation is Broken. Let Us Count the Ways. Disponível em: <https://www.eff.org/pt-br/deeplinks/2019/04/content-moderation-broken-let-us-count-ways>.

8. São exemplos questões como a falta de transparência das regras utilizadas pelas plataformas e a ausência de procedimentos claros para determinar a remoção de conteúdo ou sanções aos usuários que publicam conteúdos removidos. Para enfrentar esses problemas, surgiram manifestos, como o Manilla Principles (<https://manilaprinciples.org/pt-br>) e o Santa Clara Principles (<https://www.santaclaraprinciples.org/>), que apontaram para condições necessárias para que a moderação de conteúdo não violasse direitos fundamentais. Como exemplo de condições, esse último manifesto demanda

Paralelamente às reações advindas das próprias redes sociais, foram aparecendo também estratégias públicas de enfrentamento do problema. Estados começaram a adotar medidas legislativas para lidar com o problema. Podem-se citar, por exemplo, a Online Safety Bill, em tramitação no Reino Unido; o Digital Services Act, aprovado na União Europeia; e o Netzdurchsetzungsgesetz (NetzDG), promulgado na Alemanha em 2018. Nesse último caso, as medidas adotadas despertaram preocupação de acadêmicos, ativistas e políticos por atribuírem muito poder ao Estado no combate às fake news e discursos de ódio, em ameaça à liberdade de expressão.<sup>9</sup> No Brasil, a iniciativa mais avançada de tratamento do problema das fake news é o Projeto de Lei nº 2.630/2020, conhecido como o “PL das Fake News”. O projeto foi proposto pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), e, após ser aprovado no Senado, foi criticado por setores da sociedade civil e objeto de intensos debates e alterações na Câmara dos Deputados.

---

que a moderação de conteúdo tenha um procedimento claro, possibilitando aos usuários recorrerem a decisões com as quais discorrem; que tenha regras claras e compreensíveis para toda a comunidade; que seja adequada ao contexto sociocultural dos usuários cujo conteúdo esteja sendo avaliado; que o sistema de moderação de conteúdo, seja ele humano ou automatizado, seja íntegro e explicável; e que sejam claros os termos nos quais atores estatais participam do processo de moderação, especialmente enquanto demandantes da retirada de determinado conteúdo.

9. Nesse sentido, ver <https://www.hrw.org/news/2018/02/14/germany-flawed-social-media-law>. Atribuir poderes excessivos ao Estado, especialmente de criminalização de determinados discursos, pode levar a construções centralizadas do que deve ser a “verdade” na sociedade. Ver, a propósito, KARANICOLAS, Michael. Subverting Democracy to Save Democracy: Canada’s Extra-Constitutional Approaches to Battling “Fake News”, v. 17, n. 2, p. 200–225, 2019.

A atuação das instituições públicas no combate às fake news tem sido objeto de crescente atenção da academia brasileira. Alguns estudos aplicados têm buscado mapear os efeitos de campanhas de desinformação sobre instituições públicas como o sistema eleitoral.<sup>10</sup> Outros se dedicam a entender as respostas de diferentes atores institucionais ao fenômeno das fake news. Nessa segunda linha de pesquisa, incluem-se pesquisas que se debruçaram sobre iniciativas de criação de novas normas para regular o fenômeno das fake news,<sup>11</sup> sejam elas de caráter legislativo propriamente dito, sejam de natureza executiva (normas secundárias). Há também, por outro lado, as pesquisas que buscam entender como o Direito vigente vem sendo utilizado para o combate das fake news, sendo particularmente relevante

---

10. RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro; DOURADO, Tatiana et al. *Desinformação on-line e eleições no Brasil: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014–2020)*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/30085>. Acesso em: 09 jul. 2022; RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro; DOURADO, Tatiana et al. *Desinformação on-line e contestação das eleições*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2022. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/31711>. Acesso em: 09 jul. 2022.

11. SILVA, Alexandre Pacheco da et al. *Nota Técnica: Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (PL no 2.927/2020 e PL no 2.630/2020)*. São Paulo: CEPI FGV Direito SP, maio 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/31293>. Acesso em: 09 jul. 2022; BELLI, Luca; RAMOS, Bruno. *Políticas digitais no Brasil: acesso à internet, proteção de dados e regulação*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021; RUEDIGER, Marco Aurelio; GRASSI, Amaro; PINHEIRO, Beatriz et al. *Regulação de plataformas digitais: uma contribuição para a análise do debate nacional frente a um desafio global*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2022. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/32163>. Acesso em: 09 jul. 2022.

a compreensão de como o Poder Judiciário brasileiro vem se posicionando em casos sobre o assunto.<sup>12</sup>

O livro que o leitor tem em mãos é o resultado final do grupo de pesquisas intitulado “Fake News: desafios regulatórios e estratégias de combate”, criado no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado) em Direito da Regulação da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito Rio). O grupo foi coordenado pelo professor Eduardo Jordão e composto por sete jovens e talentosos pesquisadores: Bernardo Schwaitzer, Felipe Godoy, Felipe Roquete, Gianne Lima, Guilherme Aleixo, Julia Martel e Lucas Thevenard.

O objeto da pesquisa eram (i) as proposições legislativas sobre fake news que tramitaram no Congresso Nacional brasileiro e (ii) as decisões já tomadas por tribunais brasileiros em casos que tratam do tema. Foram identificadas e analisadas, quantitativa e qualitativamente, 190 proposições legislativas e 186 decisões judiciais<sup>13</sup> de tribunais versando sobre o tema das fake news. Com a publicação da pesquisa,

---

12. KAROLCZAK, Rodrigo Moura; SALVADOR, João Pedro Favaretto; GALATI, Luiz Fernando. *Eleições, fake news e os tribunais: sumário de resultados 2018*. São Paulo: CEPI FGV Direito SP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/29803>. Acesso em: 09 jul. 2022; CAMARA, Lilian Rita de Macedo Zorzetti. *A ciência como nova jurisprudência: a judicialização das ações de combate à pandemia pelo STF*. Dissertação (Mestrado) — Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, 2021.

13. Como dito anteriormente, o Brasil não possui, ainda, nenhuma lei formal especificamente voltada para o combate das fake news. Também por essa razão, é importante verificar como as decisões judiciais têm enfrentado o tema e de que forma têm se valido para tanto de conceitos e normas jurídicas já existentes no sistema jurídico brasileiro.

o intuito é revelá-las não apenas para o público acadêmico, mas também para uma audiência mais ampla. Dessa forma, pode-se contribuir para a compreensão de como importantes atores institucionais (parlamentares e juízes) têm buscado enfrentar este relevante problema social.



PARTE 1

**PROPOSIÇÕES  
LEGISLATIVAS  
SOBRE FAKE NEWS  
NO CONGRESSO  
NACIONAL**



# 1. INTRODUÇÃO

*Lucas Thevenard*

*Eduardo Jordão*

Embora o número de projetos de lei e outras proposições que tramitam no Congresso Nacional sobre o tema das fake news tenha crescido nos últimos anos (ver seção 3.1 deste livro), não foram encontrados na literatura acadêmica brasileira estudos que tenham conduzido levantamentos abrangentes a respeito dessas iniciativas. Sua análise, no entanto, é de fundamental importância para que se possa dimensionar o debate legislativo acerca do tema das fake news, assim como identificar como parlamentares e partidos em diferentes posições no espectro político se relacionam com o tema.

A principal proposta em pauta no momento da publicação deste estudo é a do Projeto de Lei nº 2.630/2020, que prevê

a criação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Esse projeto, conhecido informalmente como “PL das Fake News”, destaca-se tanto pelo seu escopo — na medida em que traz disciplinas amplas e se propõe a dar um tratamento abrangente ao tema do combate às fake news no Brasil —, quanto pelo estágio de tramitação em que se encontra — já tendo sido aprovado no Senado Federal e seguido para a aprovação na Câmara dos Deputados. Trata-se também de uma proposta polêmica,<sup>14</sup> que suscitou reações de grandes plataformas de tecnologia,<sup>15</sup> como o Google, o Facebook/Instagram, o Mercado Livre e o Twitter, assim como de instituições relacionadas à imprensa<sup>16</sup> e mesmo da sociedade civil.<sup>17</sup>

---

14. A consulta pública realizada no site do Senado Federal a respeito do projeto de lei recebeu um total de 778.023 votos, sendo cerca de 45,4% (353.204 votos) favoráveis à aprovação do projeto e 54,6% (424.819 votos) contrários. Ver: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoamateria?id=141944>. Acesso em: 09 jul. 2022.

15. Em 24 de fevereiro de 2022, a Google, o Facebook/Instagram, o Mercado Livre e o Twitter publicaram conjuntamente a carta intitulada “PL nº 2630/2020 deixou de ser sobre combater as fake news”, na qual criticaram diversas medidas previstas no projeto de lei, concluindo que o texto atual representa “uma potencial ameaça para a Internet livre, democrática e aberta que conhecemos hoje e que transforma a vida dos brasileiros todos os dias”. Para mais informações, ver: <https://blog.google/intl/pt-br/novidades/iniciativas/pl-26302020-deixou-de-ser-sobre-combater-fake-news/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

16. Em novembro de 2021, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), juntamente com mais oito organizações relacionadas à imprensa, divulgou um manifesto em favor da supressão do art. 36 do Projeto de Lei 2630/2020, o qual estabelece que as plataformas digitais devem remunerar os detentores de direitos autorais de conteúdos jornalísticos que forem utilizados online. Mais informações disponíveis em: <https://abraji.org.br/noticias/abraji-assina-manifesto-pela-supressao-de-artigo-do-pl-das-fake-news>. Acesso em: 10 jun. 2022.

17. DE LUCA, Cristina. Uma lei ruim para fake news, votada na hora errada, será um desastre. *Uol*, 2020. Disponível em: <https://porta23.blogsfera.uol.com.br/2020/05/24/>

É natural que uma proposta de semelhante envergadura, que mobiliza significativos interesses em conflito na sociedade, capture grande parte da atenção que é dispensada ao debate parlamentar em torno das fake news. Mas existem muitas outras proposições legislativas que abordam o tema no Congresso Nacional. Algumas preveem medidas pontuais, que alteram aspectos específicos da legislação vigente para prever disciplinas complementares às já existentes. É o caso, por exemplo, de projetos que alteram a legislação penal que trata dos crimes contra a honra para incluir o uso de ferramentas de comunicação de massa como uma hipótese agravante,<sup>18</sup> visando a coibir apenas um dos potenciais efeitos danosos das fake news: seu impacto sobre a honra de indivíduos específicos. Outros projetos se dedicam ao combate das fake news em áreas específicas do saber, como é o caso de medidas de combate à desinformação relacionadas especificamente à área da saúde ou que buscam coibir notícias falsas de caráter discriminatório.<sup>19</sup> Por fim, há ainda projetos mais ambiciosos, que buscam combater as fake news de forma ampla e geral, mas adotam regras distintas daquelas adotadas pelo Projeto de Lei nº 2.630/2020. É o caso, por exemplo, do Projeto de Lei nº 3.144/2020, que

---

[uma-lei-ruim-para-fake-news-votada-na-hora-errada-sera-um-desastre/](#).

18. A exemplo do Projeto de Lei nº 4046/2020. Ver <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259207>. Acesso em: 10 jun. 2022.

19. A exemplo do Projeto de Lei nº 2854/2020. Ver <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2253608>. Acesso em: 10 jun. 2022.

estabelece “normas de transparência, educação, formação do pensamento crítico e ampla informação para o combate à desinformação no país”.

O objetivo desta parte primeira da pesquisa é mapear esse variado conjunto de proposições que surgem em um momento em que o tema das fake news adquire uma posição de destaque na agenda política e social brasileira. Para isso, conduziu-se uma busca nos sistemas de dados abertos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para levantar dados quantitativos acerca das proposições legislativas que tratam do tema das fake news. A seguir, apresenta-se brevemente a metodologia de pesquisa utilizada para a coleta e o processamento dos dados das proposições.

## 2. A METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS

*Lucas Thevenard*

A seguir, descreve-se a metodologia de pesquisa utilizada para o levantamento de dados empíricos acerca da produção legislativa do Congresso Nacional brasileiro referente às fake news. A pesquisa valeu-se de ferramentas de programação em linguagem R para extrair dados diretamente dos portais de dados abertos da Câmara dos Deputados<sup>20</sup> e do Senado Federal.<sup>21</sup> Para fins de reprodutibilidade dos resultados encontrados, todos os dados levantados e os scripts

---

20. Ver <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html>. Acesso em: 04 maio 2022.

21. Ver <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>. Acesso em: 04 maio 2022.

utilizados no processo de coleta dos dados encontram-se disponíveis online.<sup>22</sup>

O objetivo do levantamento de dados foi obter acesso ao conjunto completo das proposições dos órgãos legislativos brasileiros que tratassem substantivamente do tema das fake news. Para tanto, foi realizado um amplo processo de coleta de dados, baseado em buscas, realizadas em 2 de abril de 2022 nos portais da Câmara e do Senado, procurando pelos termos: “fake news”, “notícias falsas” e “desinformação”. Em seguida, foi realizada também uma busca às proposições apensadas aos resultados iniciais, de forma a ampliar ao máximo o escopo de resultados obtidos. Por fim, partindo do conjunto mais amplo possível de resultados disponíveis, foram aplicados três critérios de corte para selecionar os dados pertinentes à pesquisa: (i) um critério quanto ao tipo de proposição; (ii) um critério temporal, relacionado ao momento em que a proposição foi proposta; e (iii) um critério qualitativo, relacionado ao conteúdo propriamente dito da proposição.

---

22. Essa pesquisa se vincula ao movimento da pesquisa reproduzível em estatística (STODDEN, 2014). Assim sendo, está disponível em um repositório online um conjunto amplo de recursos para pesquisadores interessados em reproduzir ou complementar os resultados encontrados neste trabalho. Esse repositório inclui: (i) todos os dados produzidos durante o processo de coleta de dados, incluindo conjuntos de dados parciais e proposições que foram excluídas do universo final analisado; (ii) todos os scripts em linguagem de programação R que foram utilizados tanto para coletar os dados, como para processá-los e produzir análises estatísticas ou visualizações; e (iii) todos os gráficos gerados durante a pesquisa, incluindo análises exploratórias e outros gráficos que não foram incluídos no relatório final de pesquisa. O repositório pode ser acessado no endereço: [https://github.com/lthevenard/fakenews\\_pesquisa](https://github.com/lthevenard/fakenews_pesquisa).

O critério quanto ao tipo de proposição foi utilizado para excluir do universo final de análise aquelas que não afetavam diretamente nenhum conteúdo normativo propriamente dito. Estão nessa categoria os requerimentos de informação, indicações, representações, pareceres, entre outros tipos de proposição que não propunham nem modificavam textos legislativos de forma direta. Embora possam ter relevância para o andamento do processo legislativo, tais proposições não afetam diretamente os conteúdos normativos propostos e, portanto, não são pertinentes ao objeto de análise desta parte da pesquisa, que se propõe a estudar aspectos conceituais e materiais das propostas normativas sobre fake news debatidas pelo Congresso Nacional.

Por meio do critério temporal, foram excluídas as proposições que haviam sido feitas antes de 2010. Nesses casos, ainda que a medida proposta pudesse se relacionar ao combate da disseminação de informações falsas, mesmo que isso se fizesse por meio de instrumentos de divulgação em massa de informações, entendeu-se que seria inadequado tratar tais proposições como medidas de combate às fake news. O tema se afirmou como uma agenda social relevante no Brasil apenas na última década, sendo percebido como um problema específico, capaz de gerar um engajamento político e receber a devida atenção legislativa, apenas nesse período. Foi durante a década de 2010 que se constatou a disseminação do uso de redes sociais como o Facebook e o Instagram no Brasil. As primeiras denúncias do uso sistemático de fake news em contextos eleitorais remonta,

também, às eleições presidenciais de 2010.<sup>23</sup> Justamente por tais razões, a busca inicial realizada encontrou um volume pequeno de proposições anteriores a 2010 que poderiam ter alguma relação com o tema, as quais foram removidas da base para evitar sua poluição.

Por fim, foi realizada também uma análise qualitativa dos resultados, para que se excluíssem as proposições que mencionavam as fake news sem tratar substantivamente do tema. Em diversos casos, as expressões “fake news” e “notícias falsas” apareciam apenas na justificativa — em diversos casos sendo mobilizadas com intenção retórica — para substanciar proposições que tratavam de temas totalmente diversos do objeto de análise desta parte do estudo.<sup>24</sup> Assim, para eliminar essas proposições da base, o critério de seleção utilizado foi a identificação de ao menos um dispositivo legal que tratasse diretamente do tema das fake news. Tendo em vista a possível subjetividade

---

23. Uma investigação reportada pela BBC Brasil revelou uma campanha baseada em fake news atuando em favor da candidata Dilma Rousseff nas eleições de 2010. Ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43118825>. Acesso em: 04 maio 2022.

24. Pode-se citar um amplo conjunto de exemplos. Diversas proposições estabeleciam apenas campanhas de divulgação de informações para a população, sem, contudo, prever nenhum mecanismo que efetivamente se destinasse a combater diretamente as fake news. Um exemplo seria o PL nº 10.521/2018, que visava instituir uma Política Nacional de Qualidade do Ar e criar o Sistema Nacional de Informações de Qualidade do Ar. Outro exemplo seria o do PL nº 1.605-B/2019, que busca instituir o Estatuto da Pessoa com Câncer. Nas justificativas de projetos como esses, o termo “desinformação” aparecia com sentido diverso daquele que se dá no contexto dos debates sobre fake news. Em alguns casos, foram encontradas também menções genéricas às fake news em projetos que não se propunham a enfrentar esse problema.

envolvida nesta análise, a classificação das proposições foi acompanhada de processos de revisão cega dos resultados, em que uma mesma proposição era classificada por mais de um pesquisador, para que se pudesse testar o nível de convergência das classificações. Os resultados foram considerados satisfatórios tanto para a análise qualitativa realizada para as proposições identificadas na busca original, quanto para a análise das proposições apensadas à seleção original.<sup>25</sup> Os casos de divergência foram analisados por todos os pesquisadores envolvidos na classificação e resolvidos por unanimidade.

Por meio desses procedimentos, chegou-se a um universo final de 190 proposições que correspondem a todas as propostas legislativas que buscaram estabelecer ou alterar atos normativos que tratam de fake news, até a data da nossa busca.

---

25. As taxas de convergência foram de, respectivamente, 84,1% e 90,7%.



# 3. QUAL É O PANORAMA GERAL DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE FAKE NEWS?

*Lucas Thevenard  
Guilherme Aleixo  
Eduardo Jordão*

## 3.1. O EXPRESSIVO AUMENTO DO NÚMERO DE PROPOSIÇÕES NOS ÚLTIMOS ANOS

Como já se afirmou, as fake news se tornaram assunto relevante no Brasil e no mundo principalmente a partir da década de 2010, com a difusão das redes sociais, que adquirem um papel de crescente relevância para a produção e o consumo de informações no mundo contemporâneo. O tema ganhou ainda mais relevância a partir de 2016, devido ao impacto de campanhas de desinformação nas eleições norte-americanas daquele ano.<sup>26</sup>

---

26. FERRARA, Emilio. How Twitter bots affected the US presidential

Como esperado, a análise da evolução temporal das proposições mostra que o tema das fake news se tornou objeto de medidas legislativas com maior frequência nos últimos anos. A Figura 1 mostra a evolução anual das proposições na base, revelando que desde 2018 a frequência de propostas sobre o tema vem crescendo.<sup>27</sup>

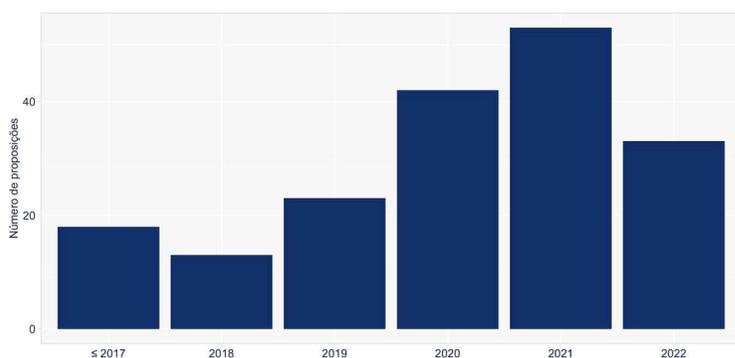


Figura 1. Evolução anual das proposições sobre as fake news

**Fonte:** elaboração própria.

O ano de 2018 é um marco relevante, pois foi o momento em que debates sobre o impacto das fake news sobre o processo eleitoral chegaram ao Brasil.<sup>28</sup> Inúmeras informações

---

campaign. *The Conversation*, nov. 2016. Disponível em: [https://theconversation.com/how-twitter-bots-affected-the-us-presidential-campaign-68406?utm\\_content=buffer8bb03&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](https://theconversation.com/how-twitter-bots-affected-the-us-presidential-campaign-68406?utm_content=buffer8bb03&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer). Acesso em: 06 out. 2022; PERSILY, Nate. Can Democracy Survive the Internet?. *Journal of Democracy*, v. 28, n. 2, pp. 63–76, 2017.

27. Cabe destacar que, no ano de 2022, o levantamento só vai até o mês de abril, data da coleta dos dados.

28. DOURADO, Tatiana Maria. *Fake news na eleição presidencial de 2018 no*

falsas sobre os candidatos foram disseminadas nas redes durante esse ano, fato que foi noticiado, à época, pelos principais veículos de notícias.<sup>29</sup> Os dados sobre proposições legislativas espelham o ganho de relevância política do tema após as eleições de 2018. Observa-se que até 2017 as proposições sobre o tema eram esparsas, tendo sido na Figura 1 agrupadas na categoria “≤ 2017”. A partir de 2018, por outro lado, o número de proposições sobre o tema cresceu a cada ano.

### **3.2. QUAIS FORAM OS PARLAMENTARES QUE MAIS PROPUSERAM INICIATIVAS SOBRE FAKE NEWS?**

Os autores que participaram do maior número de proposições na base, com autorias de um total de 15 proposições distintas cada um, foram: Bohn Gass, do PT pelo Rio Grande do Sul; Reginaldo Lopes, do PT por Minas Gerais; e Giovani Cherini, do PL pelo Rio Grande do Sul. A Tabela 1 (p. 34) mostra quem foram os 11 deputados que participaram da autoria de ao menos dez proposições distintas na base. Tratam-se de atores políticos que demonstraram um alto nível de engajamento com o tema das fake news.

---

*Brasil. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, UFBA, 2020.*

29. Em notícia intitulada “Fake news sobre candidatos inundam redes sociais em período eleitoral”, publicada em 6 de outubro de 2018, a Agência Brasil agrupou diversas notícias e casos que na época foram discutidos pela mídia envolvendo o uso de fake news durante as eleições de 2018. O texto da notícia está disponível em <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2018-10/um-dia-da-eleicao-fake-news-sobre-candidatos-inundam-redes-sociais>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Tabela 1. Deputados que mais participaram da autoria de proposições sobre fake news

Deputado	UF	Partido	Número de proposições
<b>Bohn Gass</b>	RS	PT	15
<b>Giovani Cherini</b>	RS	PL	15
<b>Reginaldo Lopes</b>	MG	PT	15
<b>Danilo Cabral</b>	PE	PSB	13
<b>Renildo Calheiros</b>	PE	PCdoB	13
<b>Wolney Queiroz</b>	PE	PDT	13
<b>André Figueiredo</b>	CE	PDT	12
<b>Bira do Pindaré</b>	MA	PSB	12
<b>Luis Miranda</b>	DF	Republicanos	11
<b>Alexandre Frota</b>	SP	PSDB	10
<b>Rui Falcão</b>	SP	PT	10

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 1 mostra que os deputados que mais se engajaram com o tema estão, majoritariamente, vinculados a partidos políticos à esquerda do espectro político,<sup>30</sup> como o PT, o PSB, o PCdoB e o PDT. As exceções são Giovani Cherini, do PL do Rio Grande do Sul, e Luis Miranda, candidato pelo Republicanos do Distrito Federal. Outro aspecto relevante é a presença de candidatos de unidades federativas que não respondem pelas maiores populações urbanas do país. Note-se também que algumas dessas unidades da Federação não estão entre as maiores bancadas estaduais na Câmara dos Deputados.

30. Na próxima seção, será analisada, em mais detalhes, a posição dos partidos no espectro político, tomando-se como base uma classificação baseada em estudo de BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. *Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros*. SciELO Preprints, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2552/version/2701>. Acesso em: 09 jul. 2022.

### 3.3. QUAIS REGIÕES DO PAÍS TÊM REPRESENTANTES MAIS ATUANTES NA ELABORAÇÃO DE PROPOSIÇÕES?

Para a análise da participação das unidades da Federação na elaboração de proposições que tratam das fake news, foi construído um índice que remove o efeito das diferenças de peso de representação em cada bancada parlamentar estadual.<sup>31</sup> Dessa forma, as Figuras 2 e 3, a seguir, representam as unidades da Federação às quais os autores das proposições estão mais frequentemente ligados, descontado o efeito do tamanho das bancadas parlamentares estaduais.

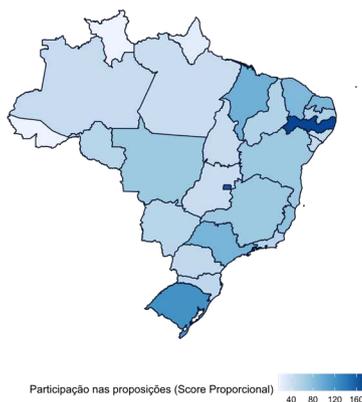
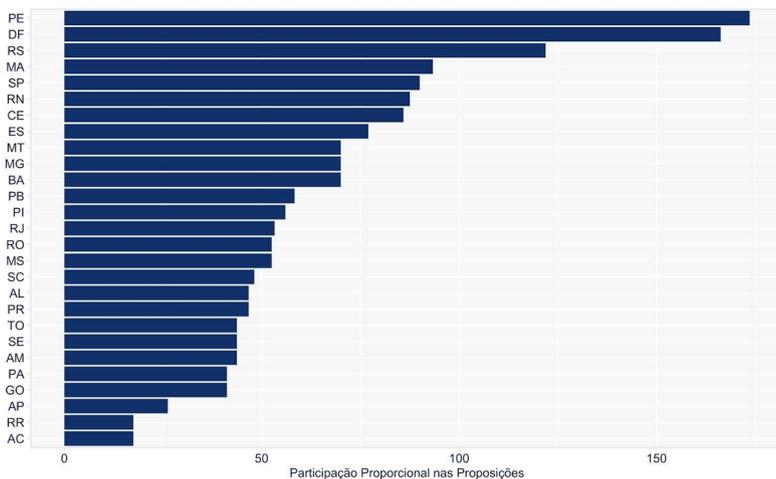


Figura 2. Peso de unidades federativas em autoria de proposições sobre fake news

Fonte: elaboração própria.

31. A construção do índice se baseou no número de cadeiras da unidade federativa com maior representação na Câmara dos Deputados: o estado de São Paulo, que possui 70 cadeiras. Para cada unidade federativa, foi calculado um multiplicador por meio da fórmula:  $\frac{70}{R}$ , onde  $R$  é o número de cadeiras da respectiva unidade federativa na Câmara. Assim, o multiplicador de São Paulo seria igual a 1, ao passo que o multiplicador de um estado como o Acre, que possui oito cadeiras, seria igual a 8,75. O índice final, portanto, é dado pelo número de participações como autores de deputados que representam cada unidade federativa vezes o multiplicador calculado pelo método aqui mencionado.



**Figura 3.** Peso de unidades federativas em autoria de proposições sobre fake news  
**Fonte:** elaboração própria.

Pernambuco foi o estado que se mostrou mais engajado na autoria das proposições sobre fake news, em termos relativos. A Figura 2 já mostrava que três deputados com um alto nível de engajamento com o tema representavam esse estado.<sup>32</sup> Em quarto lugar, o Maranhão também registrou um alto engajamento com o tema, evidenciando o peso destacado da Região Nordeste nas proposições que tratam do tema. A Tabela 2 mostra o peso das diferentes regiões geográficas em autoria de proposições sobre fake news, comprovando a posição de destaque da Região Nordeste, tanto em termos do número absoluto de proposições de autoria de parlamentares da região, como em termos proporcionais, se levarmos

---

32. Trata-se de Danilo Cabral, Renildo Calheiros e Wolney Queiroz, todos os três tendo participado da autoria de 13 proposições distintas na base.

em consideração o número total de cadeiras detidas pelas unidades federativas que compõem a região.

Tabela 2. Peso das regiões geográficas em autoria de proposições sobre fake news

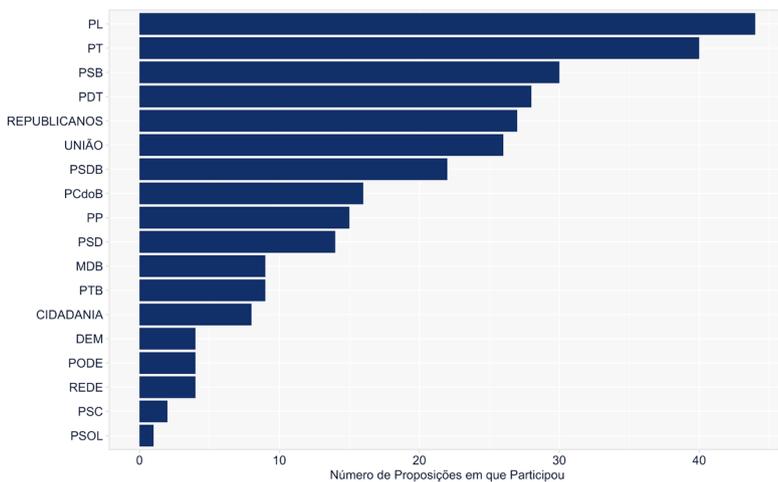
Região	Proposições	Representação (Nº. cadeiras)	Índice proporcional
Nordeste	191	151	226,42
Sul	85	77	197,60
Sudeste	189	179	189,00
Centro-Oeste	43	41	187,73
Norte	33	65	90,88

Fonte: elaboração própria.

### 3.4. QUAIS PARTIDOS FORAM MAIS ATUANTES NA ELABORAÇÃO DE PROPOSIÇÕES?

A Figura 4 (p. 38), por sua vez, traz os dados sobre participação<sup>33</sup> dos diferentes partidos no conjunto total de proposições presentes na base. Quando se olha para o conjunto total de proposições da base, ao contrário do que os dados da Tabela 1 pareciam sugerir, observa-se uma alta participação de partidos à direita do espectro político nas proposições. O partido com o maior número de participações em proposições sobre fake news foi o PL. Outros partidos à direita do espectro, como o Republicanos e o União, também possuem um relevante nível de engajamento com o tema.

33. Para essa análise, foi contabilizado como “participação” a presença de pelo menos um deputado do partido entre os autores da proposição. Quando uma mesma proposição possuía autores de mais de um partido, foi contabilizada a participação integral de todos os partidos envolvidos na proposição.



**Figura 4.** Participação dos partidos políticos em proposições legislativas sobre as fake news  
**Fonte:** elaboração própria.

A classificação dos partidos políticos quanto à sua posição no espectro político não é autoevidente, ou trivial. No Brasil, em particular, críticas sempre foram dirigidas às tentativas de se classificar a posição ideológica de partidos, tendo em vista o papel do profissionalismo eleitoral e da patronagem partidária.<sup>34</sup> Existem ainda trabalhos acadêmicos que apontam para a desideologização partidária como um fenômeno mais amplo, que afeta diversas democracias contemporâneas.<sup>35</sup>

34. AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV, 2003; MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, pp. 21–74, 1993.

35. BOLLEYER, Nicole. *New Parties in Old Party Systems: Persistence and Decline in Seventeen Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2013; SCARROW, Susan. *Parties and Their Members: Organizing for Victory in*

Apesar dessas limitações, a clivagem ideológica esquerda-direita ainda é politicamente relevante. Está nos noticiários, afeta a forma como as pessoas se colocam na política, faz parte da compreensão e da identidade política do eleitorado e dos próprios atores políticos. Como Bolognesi, Ribeiro e Codato apontam: “Especialistas e políticos têm clareza da clivagem ideológica e que esta possui efeitos na condução da coisa pública e no comportamento legislativo.”<sup>36</sup> Por essa razão, a compreensão de como os partidos se posicionam diante dessa clivagem ideológica é importante. No caso do objeto de estudo deste trabalho, é particularmente significativo verificar se há relações persistentes entre o posicionamento de diferentes partidos no espectro político e o nível de engajamento com o tema das fake news.

Nesta pesquisa, adotou-se a classificação dos partidos no espectro político proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato.<sup>37</sup> Há outros estudos que chegaram a resultados semelhantes,<sup>38</sup> mas a pesquisa de Bolognesi, Ribeiro e Codato é útil tanto por ter produzido uma representação numérica dos partidos em uma escala numérica de posicionamento ideológico,

---

Britain and Germany. Oxford, Nova York: Oxford University Press, 1996.

36. BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. *Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros*. SciELO Preprints, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2552/version/2701>. Acesso em: 09 jul. 2022.

37. Idem.

38. A exemplo de MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. “Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil”. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 3, 2018.

quanto por ser uma representação recente que abrangeu a totalidade dos partidos que estavam representados no Congresso Nacional (35 partidos à época da pesquisa).

Os autores conduziram uma pesquisa entre associados da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) durante 20 dias de julho de 2018. Obtiveram respostas de 519 indivíduos. Quanto à formação acadêmica dos respondentes, os autores informaram que o maior grupo foi formado por indivíduos que possuíam o título de doutor (48,4% dos respondentes), seguidos por mestres (32,8%) e um menor grupo de graduados (18,8%). Os entrevistados foram instados a classificar os partidos políticos brasileiros no eixo esquerda-direita em uma escala espacial de zero a dez. Notas próximas a zero indicavam que o partido estaria mais à esquerda do espectro político, ao passo que notas próximas de dez indicariam um posicionamento mais à direita. Os resultados indicaram um nível de consistência adequado, com variância relativamente baixa em torno das médias obtidas para cada partido.

A Figura 5 toma como base a média obtida para cada partido no trabalho de Bolognesi, Ribeiro e Codato para identificar como a autoria de proposições sobre fake news no Congresso brasileiro está distribuída ao longo do espectro político. No gráfico, cada círculo representa um partido, e os partidos estão posicionados de acordo com sua classificação ideológica, da esquerda (valores mais próximos de zero na classificação de Bolognesi, Ribeiro e Codato) à direita (valores mais próximos de dez). A área de cada círculo, por sua vez, é proporcional ao número de proposições de autoria

de membros de cada partido, estando representados apenas os partidos cujos membros foram autores de proposições sobre fake news na base.

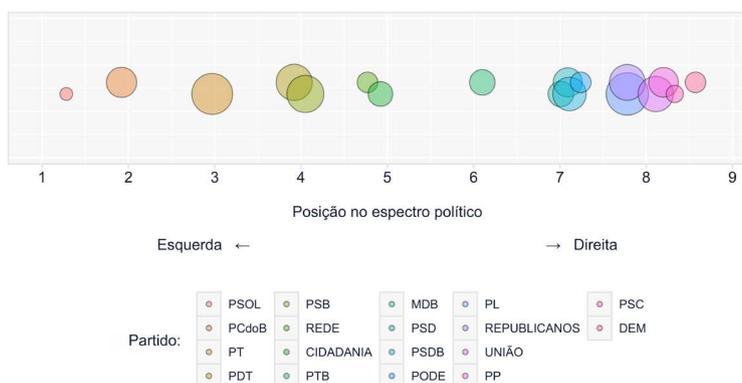


Figura 5. Participação dos partidos políticos em proposições legislativas sobre fake news ao longo do espectro ideológico

Fonte: elaboração própria.

O gráfico mostra que há mais partidos à direita do espectro político participando da elaboração de propostas que tratam das fake news. Com efeito, a posição média<sup>39</sup> dos partidos que se engajaram com o tema das fake news na escala proposta pelo trabalho de Bolognesi, Ribeiro e Codato seria de aproximadamente 5,88, o que indica uma

39. O cálculo dessa média ponderada foi realizado por meio da fórmula:

$$\frac{\sum_{i=1}^{18} S_i \times N_i}{\sum_{i=1}^{18} N_i}$$

Onde  $S_i$  é o índice que indica a posição média do partido  $i$  no espectro político e  $N_i$  é o número de participações do partido em autoria de proposições sobre fake news, para cada um dos 18 partidos que participaram da elaboração das proposições que compõem a base de dados deste estudo.

aparente prevalência do engajamento da direita, em termos quantitativos, em proposições que tratam do tema das fake news. Outro aspecto interessante que essa visualização dos dados permite constatar é que o engajamento dos partidos da direita é mais fragmentado entre um maior número de partidos que se situam à extrema-direita do espectro. O número relativamente pequeno de proposições originadas do centro político pode denotar, por outro lado, um alto nível de polarização política em torno do tema das fake news.

### **3.5. CLIVAGEM IDEOLÓGICA EM TORNO DO TEMA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

A clivagem ideológica evidenciada nos dados em relação às proposições que tratam das fake news destoa da distribuição de posicionamentos ideológicos presente no conjunto de partidos que foram analisados pela pesquisa de Bolognesi, Ribeiro e Codato. De fato, há uma sub-representação, entre os autores das proposições sobre fake news presentes na base, de partidos posicionados na posição central do espectro político. Esse resultado pode indicar que o tema está polarizado entre partidos à direita do espectro e partidos à esquerda. Sendo assim, torna-se necessário verificar se há diferenças significativas na forma como partidos à direita e à esquerda do espectro concebem e apresentam a agenda das fake news e também se há diferenças notáveis de conteúdo entre as proposições oferecidas.

A análise de possíveis diferenças de conteúdo entre as proposições originadas em diferentes posições do espectro político enfrenta, como desafio, o problema da diversidade de proposições que compõem o universo estudado.

Qualquer tentativa de analisar pontos específicos de discordância entre os partidos geraria dados excessivamente esparsos, que expressariam pouco sobre o posicionamento dos partidos. Para equacionar esse problema e obter uma métrica quantitativa simples e expressiva, olhamos para a incidência de termos relacionados à liberdade de expressão nos textos das propostas.

A escolha do tema da liberdade de expressão partiu da percepção dos pesquisadores envolvidos no projeto de que, no contexto atual de polarização política, partidos à direita e à esquerda do espectro político abordam o tema das fake news com pontos distintos de ênfase. Segundo essa percepção, partidos da esquerda política tenderiam a apoiar propostas que colocam maior ênfase no combate da divulgação de informações falsas, ao passo que partidos da direita política dariam maior ênfase à necessidade de preservar a liberdade de expressão e de veiculação do pensamento.

Essa suposição é interessante pois possui consequências observáveis, que podem ser confirmadas ou falseadas por meio da análise do texto das proposições sobre fake news. Se o tema da liberdade de expressão é, de fato, substancialmente mais importante para partidos à direita do espectro político, seria razoável supor que mais proposições originadas desses partidos terão menções expressas a termos relacionados à liberdade de expressão.

Para verificar essa hipótese, realizou-se uma busca por expressões relacionadas à liberdade de expressão no texto

integral<sup>40</sup> das propostas. Para essa busca, foi utilizada uma expressão regular (*regex*)<sup>41</sup> que abrange variações do termo e valores correlatos (“liberdade de expressão”, “liberdade de pensamento”, “liberdade de opinião”, “liberdade de imprensa”) assim como a palavra “censura”. Foram identificadas quais proposições possuíam ao menos três menções<sup>42</sup> a tais termos, relacionados à liberdade de expressão.

A Figura 6 mostra novamente a distribuição dos partidos políticos ao longo do espectro político, mas adiciona

---

40. O texto integral das propostas inclui não apenas o texto normativo propriamente dito, mas também o texto das justificativas, onde os autores apresentam as razões que os levaram a oferecer a proposição em questão.

41. Para a realização dessa busca textual, o texto das proposições foi normalizado em letras minúsculas e, em seguida, foi aplicada uma busca por meio da expressão regular:

“liberdade\\s\*\de\\s\*(express[ãa]o|pensamento|opini[ãa]o|imprensa)|censura”.

Expressões regulares são uma ferramenta de programação que permite a identificação de cadeias de caracteres, de palavras ou padrões complexos envolvendo combinações de caracteres e palavras em textos. Para mais informações sobre o uso de expressões regulares, ver: FRIEDL, Jeffrey. *Mastering regular expressions: Understand Your Data and Be More Productive*. 3. ed. Sebastapol: O’Reilly, 2006.

42. Esse critério de corte busca garantir que a busca por citações está funcionando como uma *proxy* adequada para a identificação de proposições que dão ênfase ao problema da liberdade de expressão. A média de incidência dos termos buscados nas proposições da base foi de 1,26. Verificou-se, portanto, que um grande número de proposições continha ao menos uma menção aos termos buscados. Excluímos, portanto, da contagem de proposições relevantes aquelas que possuíam apenas uma ou duas menções, possivelmente espúrias, por considerar que nesses casos havia indícios insuficientes para se considerar que a proposição de fato dava importância à liberdade de expressão. O critério de ao menos três menções exclui 4/5 das proposições, identificando como casos de tratamento relevante do tema da liberdade de expressão apenas os casos de proposições com os maiores números de menções aos termos buscados.

a informação de quantas proposições com ao menos três menções aos termos de busca tiveram como autores membros de cada partido. Observa-se que apenas partidos à direita do espectro político tiveram um número relevante de proposições com a incidência mínima de termos relacionados à liberdade de expressão. O partido com o maior número de proposições que dão ênfase ao tema da liberdade de expressão foi o Partido Liberal, com 12 proposições. As expressões buscadas aparecem 90 vezes nos textos dessas 12 proposições. Em segundo lugar, o Republicanos apresentou nove proposições, nas quais os termos buscados aparecem 51 vezes.

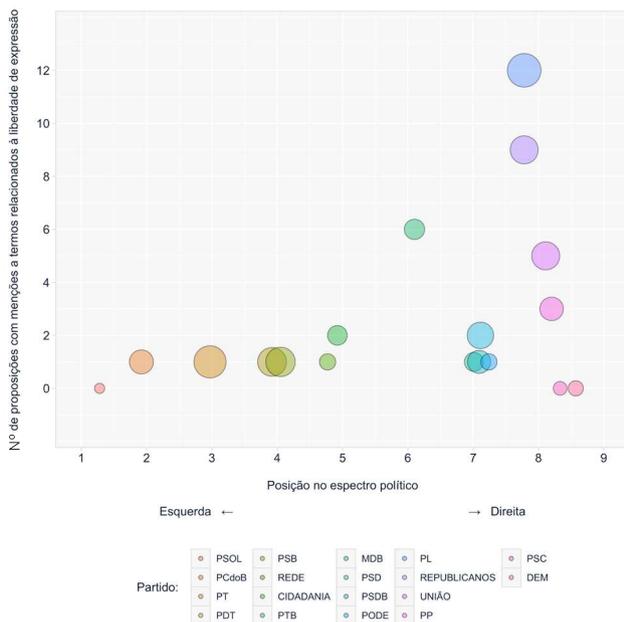


Figura 6. Proposições sobre fake news com ao menos três menções a termos relacionados à liberdade de expressão ao longo do espectro ideológico

Fonte: elaboração própria.

Os dados parecem confirmar, portanto, a hipótese de que o tema das fake news suscita uma clivagem ideológica, ao longo do espectro político, em torno do tema da liberdade de expressão. As proposições de partidos mais à direita do espectro político parecem dar uma maior ênfase ao tema da liberdade de expressão, quando comparadas às proposições de partidos da esquerda política. A seguir, avançamos na diferenciação do conteúdo das propostas, tratando mais especificamente das proposições que versam sobre moderação de conteúdo.

### **3.6. ANÁLISE QUALITATIVA DE PROPOSIÇÕES ENVOLVENDO MODERAÇÃO DE CONTEÚDO**

Cotejando a análise do envolvimento dos partidos ao longo do espectro político com uma análise de citação a termos no conteúdo das proposições, foi possível identificar que o tema da liberdade de expressão funciona como uma chave importante para a análise da clivagem ideológica entre partidos em diferentes posições do espectro político. A partir desse resultado, foram analisadas também, de forma qualitativa, as proposições que compõem o subgrupo que trata do tema da moderação de conteúdo em plataformas digitais.

Foram identificadas 101 proposições que versam sobre moderação de conteúdo em plataformas digitais (53,2% do total de proposições na base). Para considerar que uma proposição tratava de moderação de conteúdo, verificou-se se seu texto determinava obrigações para provedores de conteúdo, estabelecia direitos para usuários das plataformas ou,

ainda, estabelecia obrigações ou prerrogativas para terceiros que envolvessem remoção de conteúdo ou procedimentos para isso. A identificação, no texto normativo, de normas relacionadas a pelo menos uma dessas categorias foi suficiente para se classificar a proposição como relacionada à moderação de conteúdo.<sup>43</sup>

Para permitir uma melhor compreensão desse diversificado conjunto de propostas, os objetos das proposições foram classificados a partir de três critérios não mutuamente excludentes. Verificou-se se o texto das proposições: (i) estabelecia diretrizes e princípios norteadores, (ii) previa sanções, ou (iii) criava prerrogativas ou obrigações.

A partir dessas três categorias de análise, foram identificados exemplos de proposições que evidenciam diferenças substanciais de perspectiva e de ênfase no tratamento do tema das fake news pelo Congresso Nacional, em razão da clivagem ideológica, previamente identificada, que se estabelece em torno do tema da liberdade de expressão.

De um lado, proposições que dão maior ênfase à proteção da liberdade de expressão (à direita do espectro político) estabelecem obrigações para os provedores no sentido de aumentar a transparência dos processos decisórios, reduzir as possibilidades de decisões arbitrárias, e manter uma estrutura de moderação que garanta ao usuário o acesso à

---

43. Para essa classificação, um pesquisador analisou o conteúdo de todas as proposições constantes no universo final. Em seguida, outro pesquisador realizou uma revisão cega (*blind review*) da classificação em uma amostra aleatória de trinta proposições. Os resultados indicaram uma taxa de convergência de 93,4%, que foi considerada adequada.

informação e a ferramentas que aumentem a legitimidade das decisões.

Como exemplo, pode-se citar o PL nº 836/2022, de autoria do deputado Eduardo Bolsonaro (Partido Liberal), que busca estabelecer a obrigação para os provedores de internet de produzirem relatórios anuais de transparência, contendo diversas informações, como o número de medidas de moderação aplicadas, identificando-se os casos em que as medidas decorreram ou não do cumprimento de ordem judicial, bem como o número de pedidos de revisão pelos usuários. Outro exemplo ilustrativo é o do PL nº 2.060/2021, de autoria do deputado Altineu Côrtes (Partido Liberal), que busca estabelecer um direito de defesa e de portabilidade, em caso de bloqueio de conta em rede social, para o usuário. Dentre as medidas incluídas no projeto, está a previsão segundo a qual provedores passariam a estar obrigados a garantirem um canal de comunicação, intermediado por um agente humano, com usuários que foram alvo de medidas de moderação de conteúdo, até que ocorra o desbloqueio da conta ou seu encerramento definitivo.

Um relevante ponto de ênfase nesses projetos é a necessidade de se garantir o direito dos usuários à ampla defesa e ao contraditório caso o provedor venha a retirar conteúdos, suspender ou cancelar as atividades de suas contas. Alguns projetos propõem que a remoção de conteúdos seja limitada, como regra geral, à hipótese de prévia ordem ou manifestação judicial. Medidas que buscam estabelecer limitações desse tipo estão presentes, por exemplo, no PL nº 3.395/2020, proposto pela deputada Bia Kicis (Partido

Liberal), e no PL nº 213/2021, do deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (Partido Liberal).

Como se observa, os projetos que se orientam pela proteção da liberdade de expressão, que se situam à direita do espectro político, tendem a prever direitos para os usuários cujos conteúdos publicados são objeto de medidas de moderação de conteúdo, e obrigações para os provedores que aplicam essas medidas. Aos deveres estabelecidos em proposições, correspondem sanções contra os provedores em caso de descumprimento das obrigações previstas. Tais sanções geralmente incluem multas, calculadas como percentual do faturamento da pessoa jurídica ou do grupo econômico no Brasil.<sup>44</sup> No entanto, há projetos que também preveem medidas restritivas, como a suspensão temporária de atividades, ou a proibição de exercício delas, como o já mencionado PL nº 213/2021, do deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (Partido Liberal).

Quando estabelecem princípios norteadores, as proposições que priorizam a liberdade de expressão preveem como diretrizes a não discriminação de conteúdos, a não intervenção e a neutralidade de rede. Um exemplo é o da Emenda nº 128/2021 ao PL nº 112/2021, proposta pelo deputado Vitor Hugo (Partido Liberal). A emenda pretende alterar a redação de um dispositivo do projeto de lei que busca instituir

---

44. A título ilustrativo, o PL nº 836/2022, proposto por Eduardo Bolsonaro (Partido Liberal), traz previsão de multa de até 5% do faturamento da Pessoa Jurídica no Brasil. Já o PL nº 213/2021, de autoria de Luiz Philippe de Orleans e Bragança (Partido Liberal), prevê a aplicação de multa de até 10% do faturamento do grupo econômico no Brasil em seu último exercício.

um novo Código Eleitoral no Brasil. A nova redação estabelecerá, como diretrizes gerais de atuação para a Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet, a “menor interferência possível no debate democrático” e a vedação a quaisquer atos de “censura prévia de informações em redes sociais” ou para “desmonetizar ou descapitalizar veículos de informação”.

De outro lado do espectro político, por sua vez, encontram-se proposições que dão maior ênfase ao combate propriamente dito das fake news. Essas propostas buscam estabelecer obrigações para os provedores de remoção célere e efetiva de conteúdos falsos e discriminatórios de suas respectivas redes sociais. Em vez de preverem limitações ao processo de moderação de conteúdo, preveem expressamente a obrigação do combate à desinformação.

Assim, o PL nº 2.854/2020, de autoria da deputada Maria do Rosário (Partido dos Trabalhadores), pretende estabelecer para veículos de informação o dever de remover ou tornar inacessível, dentro de 24 horas após a notificação da existência desses conteúdos, quaisquer conteúdos que divulguem “informações não reconhecidas ou contrárias às determinações da Organização Mundial da Saúde a respeito de tratamentos de saúde relativos a pandemia ou epidemia”. Outro exemplo é o do PL nº 283/2020, de autoria do deputado Cássio Andrade (Partido Socialista Brasileiro), que estabelece um procedimento sumário para a retirada de conteúdos caracterizados como ilegais de redes sociais. Observa-se que, nesse caso, em vez de buscar estabelecer controles que limitem o poder de provedores de moderar

conteúdos, a intenção dos projetos é obrigá-los a retirar a informação de forma célere, com o objetivo de reduzir potenciais danos causados por conteúdos publicados nas redes.

Nesses projetos, sanções são dirigidas às práticas de divulgação de informações falsas ou à ausência do devido controle de tais informações, ao passo que os direitos prioritariamente garantidos são os dos indivíduos diretamente afetados pela divulgação de informações falsas. Assim, o PL nº 2.844/2020, de autoria do deputado Reginaldo Lopes (Partido dos Trabalhadores), busca estabelecer a aplicação de multas e outras penas econômicas a pessoas jurídicas que propaguem, estimulem ou anunciem notícias falsas em veículos de comunicação.

Os princípios e diretrizes norteadoras buscam priorizar o combate a certos tipos de desinformação considerados particularmente lesivos, como aqueles que disseminam informações que podem afetar grupos vulneráveis, comprometer a saúde pública ou que incitam o discurso de ódio. A título de exemplo, o já mencionado PL nº 2.854, da deputada Maria do Rosário (Partido dos Trabalhadores), estabelece medidas especiais para desestimular a disseminação de conteúdos de ódio relativos a preconceito racial, LGBTfobia, preconceito religioso, misoginia e xenofobia.

Em todas as dimensões ou critérios analisados, portanto, observa-se a existência de diferenças substanciais de conteúdo entre proposições que se originam de diferentes posições do espectro político. Dessa forma, os dados levantados por esta pesquisa, além de apresentarem um panorama geral das proposições legislativas sobre fake news até então

inexistente na literatura acadêmica brasileira, mostram que o tratamento do tema pelo Congresso Brasileiro não apresenta uma linha clara e consistente de abordagem. Ao contrário, identifica-se uma possível polarização ideológica centrada em tensões relacionadas à extensão que se deve conferir à liberdade de expressão em uma sociedade em que a ampliação da comunicação digital é acompanhada por um crescente problema de desinformação.

# 4. O QUE OS LEGISLADORES BRASILEIROS ENTENDEM POR FAKE NEWS?

*Felipe Roquete  
Eduardo Jordão*

Apesar de haver hoje pouca dúvida sobre a relevância do fenômeno das fake news para as sociedades modernas, é difícil defini-lo adequadamente. A existência de notícias falsas, em si, não é novidade, mas o fenômeno atual tem impacto e características muito peculiares, que o distinguem como algo novo e particularmente relevante. Mas quais características seriam essas? Há pouco consenso na literatura sobre o assunto. Diferentes autores evocam diferentes elementos que, segundo eles, seriam necessários para que se possa usar adequadamente o termo “fake news”. A falsidade do conteúdo é essencial? Ainda que a falsidade do conteúdo seja essencial, ela é suficiente? A transmissão

por meio de redes sociais é também necessária? A intenção de enganar precisa também estar presente? A motivação precisa ser política?

O problema não é teórico, como poderia parecer. Em especial no contexto de normatização sobre o assunto, ele ganha uma clara relevância prática. Se os responsáveis pela normatização optarem por não definir o fenômeno que pretendem regular, o custo (ou o poder) de defini-lo é transferido para o aplicador da norma e poderá resultar tanto em abuso, quanto em omissão. Já se a opção dos responsáveis pela normatização for por defini-lo, a definição escolhida poderá ser *sobreinclusiva* (acabando por submeter às medidas ali previstas fenômenos pouco ou nada problemáticos) ou *subinclusiva* (deixando de colher ações que deveriam ter sido reprimidas, por exemplo).

Vai daí a importância de identificar, nas diversas proposições legislativas levantadas<sup>45</sup> que compõem a base de dados desta pesquisa, se e como os legisladores brasileiros definiram o fenômeno. E este é o objeto desta seção. Para realizá-lo, optou-se, em primeiro lugar, por fazer uma revisão da literatura específica sobre o assunto, para identificar os elementos constantes dos diferentes conceitos e tipologias ali propostos (seção 4.1). Na sequência, verificar-se-á se as proposições possuem conceitos explícitos e se tentará identificar elementos conceituais (ainda que implícitos)

---

45. A pesquisa realizada identificou 190 (cento e noventa) proposições que abordavam a temática de fake news (sendo 182 em tramitação na Câmara dos Deputados e oito, no Senado Federal). Para detalhes da metodologia, *vide* seção 2 desta primeira parte do estudo.

para fins de analisá-los à luz das considerações constantes da literatura (seção 4.2).

#### 4.1. OS DIFERENTES ELEMENTOS CONCEITUAIS ENCONTRADOS NA LITERATURA SOBRE FAKE NEWS

A literatura que analisa o fenômeno das fake news depara-se com o desafio de definir os elementos que compoariam o conceito — e enfrenta esse desafio de forma bastante plural.<sup>46</sup> Mais à frente, apresenta-se uma lista dos principais elementos constantes dos conceitos e tipologias encontrados na literatura, organizados em função de sua relação com os chamados “componentes essenciais da comunicação”:<sup>47</sup> fonte,<sup>48</sup> mensagem,<sup>49</sup> canal,<sup>50</sup> receptor,<sup>51</sup> contexto<sup>52</sup> e interferência (Figura 7, na p. 56).<sup>53</sup>

---

46. O Google Scholar aponta a existência de mais de 17 mil artigos, publicados entre 2021 e 2022, que trazem conceitos de fake news (pesquisa realizada em 10 de maio de 2022, utilizando os termos “fake news” + *concept*).

47. DAYTON, Elizabeth; HENRIKSEN, Kerm, Communication Failure: Basic Components, Contributing Factors, and the Call for Structure. *The Joint Commission Journal on Quality and Patient Safety*, v. 33, n. 1, p. 24–47, 2007.

48. Quem é responsável por criar e enviar a mensagem.

49. É o conteúdo produzido pela fonte e que será destinado ao receptor.

50. É o meio pelo qual a mensagem é transmitida da fonte para o receptor.

51. É quem recebe a mensagem da fonte, a analisa e a interpreta (não necessariamente da forma pretendida pela fonte).

52. Envolve o cenário e as expectativas dos indivíduos envolvidos na comunicação.

53. Ruído que bloqueia ou modifica o significado original da mensagem pretendido pela fonte.

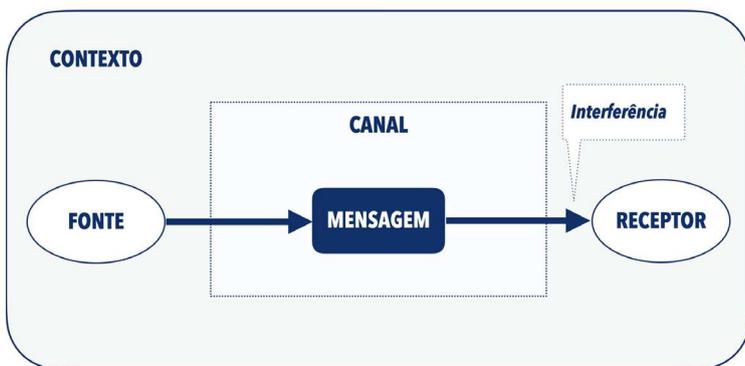


Figura 7. Elementos da comunicação

Fonte: elaboração própria.

Em relação à fonte, o principal elemento constante dos conceitos e tipologias examinados é a intenção de enganar<sup>54</sup>

---

54. SELAKOVIC, Marko; TARABASZ, Anna; GALLANT, Monica. Typology of Business-Related Fake News Online: A Literature Review. *J. Mgt. Mkt. Review*, v. 5, n. 4, pp. 234–243, 2020; TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard, Defining “fake news”: A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, p. 137–153, 2018; MUKERJI, Nikil. What is Fake News? *Ergo: An Open Access Journal of Philosophy*, v. 5, p. 923–946, 2018; EGELHOFER, Jana Laura, LECHERER, Sophie. Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda. *Annals of the International Communication Association*, v. 43, n. 2, p. 97–116, 2019; ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, p. 211–236, 2017; BAKIR, Vian; McSTAY, Andrew. Fake news and the economy of emotions. *Digital Journalism*, v. 6, n. 2, p. 154–175, 2018; HORNE, Benjamin; ADAH, Sibel. *This just in: Fake news packs a lot in title, uses simpler, repetitive content in text body, more similar to satire than real news*, 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1703.09398>; LAZER, David; BAUM, Matthew; GRINBERG, Nir; FRIEDLAND, Lisa; JOSEPH, Kenneth; HOBBS, Will; MATTSSON, Carolina; *Combating fake news: An agenda for research and action*, 2017. Disponível em: <https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/Combating-Fake-News-Agenda-for-Research-1.pdf>;

o receptor da mensagem. A maioria<sup>55</sup> dos conceitos identificados define a intenção da fonte que elabora e dissemina o conteúdo de enganar a sua audiência como condição necessária à qualificação como fake news.<sup>56</sup> Há autores que, além da intencionalidade, exigem também motivação específica

---

McNAIR, Brian. *Fake news: Falsehood, fabrication and fantasy in journalism*. Nova York: Routledge, 2017; MUSTAFARAJ, Eni; METAXAS, Panagiotis. *The fake news spreading plague: Was it preventable?* 2017. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1703.06988>; EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. *A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*. Publications Office, 2018. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739290>; ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020; CLAYTON, Katherine; BLAIR, Spencer; BUSAM, Jonathan et al. Real Solutions for Fake News? Measuring the Effectiveness of General Warnings and Fact-Check Tags in Reducing Belief in False Stories on Social Media. *Political Behavior*, v. 42, pp. 1073–1095, 2020; TANDOC JR., Edson. The facts of fake news: a research review. *Sociology Compass*, v. 13, n. 9, 2019; BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding Fake News Consumption: A Review. *Social Sciences*, v. 9, n. 185, 2020; MOLINA, Maria; SUNDAR, Shyam; LE, Thai; LEE, Dongwon. “Fake News” is not simply false information: a concept explication and taxonomy of online content. *American Behavioral Scientist*, v. 65, n. 2, p. 180–212, 2021.

55. Importante ressaltar que há autores que consideram a possibilidade de que a disseminação não intencional também seja passível de qualificação com fake news (*vide* APUKE, Oberiri; OMAR, Bahiyah. Fake News and COVID-19: Modelling the Predictors of Fake News Sharing Among Social Media Users. *Telematics and Informatics*, v. 56, 101.475, 2021.

56. Nesse caso, para caracterização do fenômeno cria-se um *standard* estrito, qual seja, a necessidade de demonstrar a intenção da fonte de enganar o receptor por intermédio da disseminação de determinado conteúdo. E, conseqüentemente, não seriam abarcados, por exemplo, casos nos quais o compartilhamento se dá por negligência ou imprudência.

das fontes, tendo sido identificados conceitos que requerem motivação financeira<sup>57</sup> ou motivação ideológica.<sup>58</sup>

No que concerne aos elementos relacionados à mensagem, o principal é a exigência de falsidade do conteúdo,<sup>59</sup>

---

57. SELAKOVIC, Marko; TARABASZ, Anna; GALLANT, Monica. Typology of Business-Related Fake News Online: A Literature Review. *J. Mgt. Mkt. Review*, v. 5, n. 4, p. 234–243, 2020; TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news”: A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, p. 137–153, 2018; ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020; BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding Fake News Consumption: A Review. *Social Sciences*, v. 9, n. 185, 2020.

58. TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news”: A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, p. 137–153, 2018; ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020; CLAYTON, Katherine; BLAIR, Spencer; BUSAM, Jonathan et al. Real Solutions for Fake News? Measuring the Effectiveness of General Warnings and Fact-Check Tags in Reducing Belief in False Stories on Social Media. *Political Behavior*, v. 42, p. 1073–1095, 2020; BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding Fake News Consumption: A Review. *Social Sciences*, v. 9, n. 185, 2020.

59. SELAKOVIC, Marko; TARABASZ, Anna; GALLANT, Monica. Typology of Business-Related Fake News Online: A Literature Review. *J. Mgt. Mkt. Review*, v. 5, n. 4, p. 234–243, 2020; TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news” A typology of scholarly definitions”. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, p. 137–153, 2018; MUKERJI, Nikil, What is Fake News? *Ergo: An Open Access Journal of Philosophy*, v. 5, p. 923–946, 2018; EGELHOFER, Jana Laura, LECHELER, Sophie. Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda. *Annals of the International Communication Association*, v. 43, n. 2, p. 97–116, 2019; ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, p. 211–236, 2017; BAKIR, Vian; McSTAY, Andrew. Fake news and the economy of emotions. *Digital Journalism*, v. 6, n. 2, p. 154–175, 2018; LAZER, David; BAUM, Matthew; GRINBERG, Nir; FRIEDLAND, Lisa; JOSEPH, Kenneth; HOBBS, Will; MATTSSON, Carolina; *Combating fake news: An agenda for research and action*, 2017. Disponível em: <https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/Combating-Fake-News-Agenda-for-Research-1>.

ou seja, a ausência de suporte fático para o conteúdo disseminado.<sup>60</sup> Alguns autores aludem à capacidade de criar

---

[pdf](#); McNAIR, Brian. *Fake news: Falsehood, fabrication and fantasy in journalism*. Nova York: Routledge, 2017; MUSTAFARAJ, Eni; METAXAS, Panagiotis. *The fake news spreading plague: Was it preventable?* 2017. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1703.06988>; HORNE, Benjamin; ADAH, Sibel. *This just in: Fake news packs a lot in title, uses simpler, repetitive content in text body, more similar to satire than real news*, 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1703.09398>; TOMA, Gabriel-Alexandru; SCRIPCARIU, Adina-Gabriela. Misinformation ecosystems: A typology of fake news. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 11, n. 2, p. 65–82, 2020; GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, p. 84–117, 2018; DIFRANZO, Dominic; GLORIA-GARCIA, Kristine. Filter bubbles and fake news. *ACM Crossroads*, v. 23, n. 3, pp. 32–35, 2017; GUESS, Andrew; NYHAN, Brendan; REIFLER, Jason. *Selective exposure to misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 U. S. presidential campaign*, 2018. Disponível em: <https://about.fb.com/wp-content/uploads/2018/01/fake-news-2016.pdf>; LAZER, David; BAUM, Matthew; BENKLER, Yochai et al. The science of fake news. *Science*, v. 359, n. 6380, p. 1094–1096, 2018; NELSON, Jacob; TANEJA, Harsh. The small, disloyal fake news audience: The role of audience availability in fake news consumption. *New Media & Society*, v. 20, n. 10, pp. 3720–3737, 2018; PENNYCOOK, Gordon; RAND, David. Assessing the effect of “disputed” warnings and source salience on perceptions of fake news accuracy, 2017. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/320070100\\_Assessing\\_the\\_Effect\\_of\\_Disputed\\_Warnings\\_and\\_Source\\_Salience\\_on\\_Perceptions\\_of\\_Fake\\_News\\_Accuracy](https://www.researchgate.net/publication/320070100_Assessing_the_Effect_of_Disputed_Warnings_and_Source_Salience_on_Perceptions_of_Fake_News_Accuracy); ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020; CLAYTON, Katherine; BLAIR, Spencer; BUSAM, Jonathan et al. Real Solutions for Fake News? Measuring the Effectiveness of General Warnings and Fact-Check Tags in Reducing Belief in False Stories on Social Media. *Political Behavior*, v. 42, pp. 1073–1095, 2020; TANDOC Jr., Edson. The facts of fake news: a research review. *Sociology Compass*, v. 13, n. 9, 2019; BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding Fake News Consumption: A Review. *Social Sciences*, v. 9, n. 185, 2020; MOLINA, Maria; SUNDAR, Shyam; LE, Thai; LEE, Dongwon. “Fake News” is not simply false information: a concept explication and taxonomy of online content. *American Behavioral Scientist*, v. 65, n. 2, p. 180–212, 2021.

60. As tipologias, regra geral, optam por trabalhar com um continuum de veracidade do conteúdo (do mais acurado ao menos acurado), em lugar de trabalhar com uma perspectiva dicotômica (conteúdo falso ou conteúdo

falsas crenças/percepções<sup>61</sup> nos receptores ou de mobilizar as suas emoções,<sup>62</sup> enquanto outros fazem referência à estrutura oportunística (em termos de título, imagem e/ou conteúdo) capaz de atrair a atenção dos leitores.<sup>63</sup>

Quanto ao canal, é bastante comum que se exija a intermediação da tecnologia para a disseminação das mensagens ou o uso de plataformas que permitam ampliar o número de receptores do conteúdo e a amplitude de alcance da mensagem. Alude-se, por exemplo, à disseminação por plataformas/redes sociais,<sup>64</sup> a canais de comunicação ou

---

verdadeiro), de forma a permitir incluir no conceito casos de manipulação parcial do conteúdo ou de alteração de contexto. Da mesma forma, há estudos que adicionam outras dimensões ao conteúdo, como, por exemplo, a imprecisão ou seu caráter enganoso (*vide* European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, (2018) A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739290>, p. 11).

61. GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, p. 84–117, 2018.

62. MOLINA, Maria; SUNDAR, Shyam; LE, Thai; LEE, Dongwon. “Fake News” is not simply false information: a concept explication and taxonomy of online content. *American Behavioral Scientist*, v. 65, n. 2, p. 180–212, 2021, p. 203.

63. BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding Fake News Consumption: A Review. *Social Sciences*, v. 9, n. 185, 2020; ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020.

64. TOMA, Gabriel-Alexandru; SCRIPCARIU, Adina-Gabriela. Misinformation ecosystems: A typology of fake news. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 11, n. 2, p. 65-82, 2020; ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020; GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, pp. 84–117, 2018.

tecnologia que ligam diferentes peças de informação,<sup>65</sup> a postagens virais,<sup>66</sup> desenho das fontes e mecanismos que permitem sua disseminação e amplo alcance<sup>67</sup> e a contas fictícias em redes sociais.<sup>68</sup>

Em relação ao receptor, há quem exija a produção sobre ele de alguns efeitos, sejam imediatos (como o engajamento das audiências e a captura das reações de novos leitores)<sup>69</sup> ou mediatos (como a alteração do comportamento dos leitores)<sup>70</sup> para a caracterização das fake news.

No que concerne ao contexto, diversos autores exigem, para a caracterização de fake news, que o conteúdo seja

---

65. TOMA, Gabriel-Alexandru; SCRIPCARIU, Adina-Gabriela. Misinformation ecosystems: A typology of fake news. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 11, n. 2, pp. 65–82, 2020.

66. TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news”: A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, p. 137–153, 2018.

67. GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, p. 84–117, 2018; MOLINA, Maria; SUNDAR, Shyam; LE, Thai; LEE, Dongwon. “Fake News” is not simply false information: a concept explication and taxonomy of online content. *American Behavioral Scientist*, v. 65, n. 2, p. 180–212, 2021.

68. TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard, Defining “fake news” A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, p. 137–153, 2018.

69. Idem.

70. Ibidem; TOMA, Gabriel-Alexandru; SCRIPCARIU, Adina-Gabriela. Misinformation ecosystems: A typology of fake news. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 11, n. 2, pp. 65–82, 2020.

disseminado como uma mimese de reportagem jornalística,<sup>71</sup> de forma a buscar uma aparência de credibilidade.

Finalmente, não foram encontrados, na literatura examinada, elementos relativos à interferência.

Tabela 3. Elementos da comunicação e dimensões dos conceitos e tipologias de fake news

Elementos da comunicação	Dimensões dos conceitos e tipologias
Fonte	Intencionalidade de enganar
	Motivação financeira
	Motivação ideológica
Mensagem	Falsidade do conteúdo
	Capacidade de criar falsas crenças/percepções
	Estrutura oportunística (título, imagem e/ou conteúdo) para atrair atenção dos leitores
	Mobilização das emoções dos leitores
Canal	Postagens virais
	Contas fictícias em redes sociais
	Canais de comunicação ou tecnologia que ligam diferentes peças de informação
	Disseminação por plataformas/redes sociais
	Desenho das fontes e mecanismos que permitem sua disseminação e amplo alcance
Receptor	Engajamento de audiências e captura das reações de novos leitores
	Alteração do comportamento dos leitores
Contexto	Mimese de reportagem jornalística
Interferência	–

Fonte: elaboração própria.

71. TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news” A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, pp. 137–153, 2018; GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, p. 84–117, 2018; MUKERJI, Nikil. What is Fake News? *Ergo: An Open Access Journal of Philosophy*, v. 5, p. 923–946, 2018; EGELHOFER, Jana Laura, LECHLER,

A partir desse mapeamento dos elementos encontrados na literatura, a próxima seção buscará cotejá-los com o conteúdo das proposições, em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que abordam o fenômeno das fake news.

---

Sophie. Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda. *Annals of the International Communication Association*, v. 43, n. 2, pp. 97–116, 2019; ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, p. 211–236, 2017; DiFRANZO, Dominic; GLORIA-GARCIA, Kristine. Filter bubbles and fake news. *ACM Crossroads*, v. 23, n. 3, pp. 32–35, 2017; HORNE, Benjamin; ADAH, Sibel, *This just in: Fake news packs a lot in title, uses simpler, repetitive content in text body, more similar to satire than real news*, 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1703.09398>; LAZER, David; BAUM, Matthew; BENKLER, Yochai et al. The science of fake news. *Science*, v. 359, n. 6380, pp. 1.094–1.096, 2018; LAZER, David; BAUM, Matthew; GRINBERG, Nir; FRIEDLAND, Lisa et al. *Combating fake news: An agenda for research and action*, 2017. Disponível em: <https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/Combating-Fake-News-Agenda-for-Research-1.pdf>; McNAIR, Brian. *Fake news: Falsehood, fabrication and fantasy in journalism*. Nova York: Routledge, 2017; MUSTAFARAJ, Eni; METAXAS, Panagiotis. *The fake news spreading plague: Was it preventable?* 2017. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1703.06988>; PENNYCOOK, Gordon; RAND, David. Assessing the effect of “disputed” warnings and source salience on perceptions of fake news accuracy, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320070100\\_Assessing\\_the\\_Effect\\_of\\_%27Disputed%27\\_Warnings\\_and\\_Source\\_Salience\\_on\\_Perceptions\\_of\\_Fake\\_News\\_Accuracy](https://www.researchgate.net/publication/320070100_Assessing_the_Effect_of_%27Disputed%27_Warnings_and_Source_Salience_on_Perceptions_of_Fake_News_Accuracy); TANDOC JR., Edson. The facts of fake news: a research review. *Sociology Compass*, v. 13, n. 9, 2019; BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding Fake News Consumption: A Review. *Social Sciences*, v. 9, n. 185, 2020; MOLINA, Maria; SUNDAR, Shyam; LE, Thai; LEE, Dongwon. “Fake News” is not simply false information: a concept explication and taxonomy of online content”. *American Behavioral Scientist*, v. 65, n. 2, p. 180–212, 2021.

## 4.2. AS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E OS SEUS CONCEITOS (OU ELEMENTOS CONCEITUAIS) DE FAKE NEWS

O texto integral das 190 proposições legislativas que compõem a base de dados desta pesquisa<sup>72</sup> foi lido e analisado qualitativamente com o objetivo de verificar tanto a existência de eventuais conceitos explícitos de fake news, quanto identificar os componentes da comunicação e os elementos conceituais nelas existentes.<sup>73</sup>

### 4.2.1. A BAIXA QUANTIDADE DE CONCEITOS EXPLÍCITOS

A Tabela 4 traz informações relacionadas à existência de conceitos explícitos de fake news no universo de 190 proposições selecionadas: apenas 4,4% das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados e 25% daquelas em tramitação no Senado Federal possuíam conceitos explícitos sobre fake news (em outras palavras, apenas 5,3% do total de proposições existentes no Congresso Nacional possuíam um conceito explícito sobre o tema):

---

72. A metodologia envolveu a análise de conteúdo do texto integral, visando (i) em primeiro lugar, à identificação da existência de um conceito explícito de *fake news* (para tanto, buscou-se construções nas quais as expressões “fake news”, “desinformação” ou “notícias falsas” eram seguidas da descrição de seus elementos constituintes) e, (ii) em segundo lugar, à localização de quaisquer das 15 (quinze) dimensões descritas na Tabela 3, ainda que dispersas no texto das proposições.

73. Ademais, é possível que uma proposição legislativa proponha uma dimensão conceitual que não seja tangenciada pela literatura. Contudo, identificar tais ocorrências não é objeto deste texto.

Tabela 4. Proposições com conceito explícito de fake news, por Casa Legislativa

Possui conceito explícito de fake news?	Casa Legislativa		
	Câmara dos Deputados	Senado Federal	Total
Sim	8	2	10
Não	174	6	180
<b>Total</b>	182	8	190

Fonte: elaboração própria.

Como se afirmou anteriormente, a ausência de um conceito explícito — que estabeleça as circunstâncias que precisam ser verificadas, na realidade, para a caracterização do fenômeno — pode tanto representar um elemento que dificulta o acionamento dos instrumentos de *enforcement* para enfrentamento da questão (eventual omissão), quanto descortinar um espectro de discricionariedade excessivamente amplo para a atuação dos agentes, públicos e/ou privados, responsáveis pela implementação das iniciativas<sup>74</sup> (eventual abuso).

#### 4.2.2. OS DIFERENTES ELEMENTOS CONCEITUAIS IDENTIFICADOS

A prevalência da opção de não explicitar um conceito sobre fake news não implica a impossibilidade de se identificarem, nas proposições legislativas sobre o tema, elementos que denotem elementos conceituais.<sup>75</sup>

74. Naturalmente, a inexistência de conceito explícito pode representar uma estratégia consciente do legislador, haja vista a ausência de consenso em torno de um conceito amplamente aceito (o que, de fato, é corroborado pela revisão da literatura realizada neste capítulo).

75. Consistiriam, portanto, em conceitos implícitos passíveis de serem (re)construídos a partir da leitura do texto integral das proposições.

## Estratégias contra fake news

**Tabela 5.** Dimensões conceituais contempladas nas proposições, por elementos da comunicação e Casa Legislativa

Elementos da comunicação	Dimensões conceituais	Casa Legislativa	
		Câmara dos Deputados	Senado Federal
Fonte	Intencionalidade de enganar	14	4
	Motivação financeira	5	1
	Motivação ideológica	8	1
Mensagem	Falsidade do conteúdo	74	6
	Capacidade de criar falsas crenças/percepções	5	1
	Estrutura oportunística (título, imagem e/ou conteúdo) para atrair atenção dos leitores	1	0
	Mobilização das emoções dos leitores	0	0
	Postagens virais	3	0
	Contas fictícias em redes sociais	0	0
	Canais de comunicação ou tecnologia que ligam diferentes peças de informação	0	0
Canal	Disseminação por plataformas/redes sociais	24	0
	Desenho das fontes e mecanismos que permitem sua disseminação e amplo alcance	1	0
	Engajamento de audiências e captura das reações de novos leitores	0	0
Receptor	Alteração do comportamento dos leitores	18	0
	Mimese de reportagem jornalística	0	0
Contexto	Mimese de reportagem jornalística	0	0
Interferência	*	1	0

**\* Não foi identificada nenhuma dimensão conceitual na literatura analisada.**

**Fonte:** elaboração própria.

Como se percebe da Tabela 5, o elemento conceitual mais frequente nas proposições é a *falsidade do conteúdo* (identificado em 80 das 190 proposições), seguido da *disseminação por plataformas/redes sociais* (24 proposições),

da *alteração do comportamento dos leitores e da intencionalidade de enganar* (ambas em 18 proposições).<sup>76</sup>

O que esses dados podem indicar? Anteriormente se anteciparam os problemas eventualmente decorrentes da opção de *não conceituar* o fenômeno. Mas não se ignore que a adoção de um conceito ou a previsão implícita de um elemento conceitual pode criar desafios próprios.

Em termos da implementação das iniciativas de enfrentamento do fenômeno, por exemplo, é possível antecipar que a consagração de elementos relacionados ao conteúdo implicará desafios aos agentes públicos e/ou privados, uma vez que será necessário desenhar uma estrutura de governança que possibilite a análise acerca da veracidade daqueles conteúdos.<sup>77</sup> Definir a quem cabe moderá-los, os parâmetros para checagem e validação, os procedimentos para (re) análise, dentre outros aspectos relevantes, são decisões não triviais que impactam o alcance e a efetividade potencial das iniciativas conformadas nas proposições analisadas.

Da mesma forma, o foco nos elementos relativos à *fonte* da produção ou à disseminação dos conteúdos traz à tona a

---

76. Dessa forma, haveria desafios não triviais relacionados (i) ao desenho de procedimentos e estruturas que possibilitem a análise acerca da veracidade dos conteúdos disseminados, (ii) ao monitoramento e identificação dos conteúdos nas plataformas e redes sociais, (iii) à determinação do grau de influência que determinado conteúdo teve na alteração do comportamento dos receptores e (iv) finalmente, à identificação dos reais autores/criadores dos conteúdos, bem como de suas reais motivações.

77. Mesmo que se opte por uma estratégia de supervisão e/ou certificação de entes responsáveis pela checagem da veracidade, os desafios são tanto mais extremos quanto mais os conteúdos se refiram a temas político-partidários, culturais e científicos, por exemplo.

necessidade de identificação dos autores e/ou de suas reais motivações, implicando um ônus adicional para os responsáveis pela implementação.<sup>78</sup> Já as proposições que apresentam o *canal* como fator determinante para a caracterização do fenômeno, no mesmo sentido, estabelecem parâmetros relacionados ao meio utilizado na disseminação, o que permite que conteúdos idênticos (desde que transmitidos por suporte diverso) possam evadir da tipificação.<sup>79</sup> Finalmente, as proposições que destacam o papel do *receptor* implicam a necessidade de aferir o impacto dos conteúdos nos leitores, o que traz desafios referentes à determinação do grau de influência que determinado conteúdo teve na alteração do comportamento dos receptores.<sup>80</sup>

#### ***4.2.3. ANÁLISE DAS OPÇÕES CONCEITUAIS REALIZADAS, SUAS RAZÕES E CONSEQUÊNCIAS***

O elemento conceitual mais frequente nas proposições é a *falsidade do conteúdo* (identificado em 80 das 190 proposições), seguido da *disseminação por plataformas/redes sociais*

---

78. Tal ônus torna-se mais relevante à medida que a disseminação se dá majoritariamente por intermédio de ferramentas tecnológicas, que facilitam ocultação de autoria e dificultam rastreamento.

79. Ainda que as plataformas digitais possibilitem a ampla disseminação, não se pode desconsiderar outros meios como passíveis de distribuição dos conteúdos.

80. Aqui, se a caracterização do fenômeno deriva do impacto que teve no receptor, o ônus de demonstrá-lo — isolando seus efeitos de outros fatores que possam ter influenciado a alteração do comportamento do leitor — torna-se excessivamente elevado.

(24 proposições), da *alteração do comportamento dos leitores* e da *intencionalidade de enganar* (ambas em 18 proposições).<sup>81</sup>

O panorama trazido pela Tabela 5 representa uma primeira aproximação no que se refere à maneira pela qual as proposições buscam identificar o fenômeno das fake news.<sup>82</sup> Mas vale a pena ir adiante e tentar estabelecer um diálogo entre a literatura sobre o tema (que discorre sobre as razões pelas quais cada elemento é considerado relevante para conceituar o fenômeno) e a tentativa de operacionalização levada a cabo nas proposições, ou seja, a forma pela qual aqueles elementos são internalizados nas propostas analisadas. Haveria uma identidade entre os motivos pelos quais a literatura aponta determinados elementos como relevantes e o que as proposições buscam operacionalizar?

Para tanto, pretende-se centrar a análise nos quatro elementos conceituais que foram mais utilizados nas proposições: *falsidade do conteúdo*, *disseminação por plataformas/redes sociais*, *alteração do comportamento dos leitores* e *intencionalidade de enganar*.<sup>83</sup>

---

81. Dessa forma, haveria desafios não triviais relacionados (i) ao desenho de procedimentos e estruturas que possibilitem a análise acerca da veracidade dos conteúdos disseminados, (ii) ao monitoramento e identificação dos conteúdos nas plataformas e redes sociais, (iii) à determinação do grau de influência que determinado conteúdo teve na alteração do comportamento dos receptores e (iv) finalmente, à identificação dos reais autores/criadores dos conteúdos, bem como de suas reais motivações.

82. É importante enfatizar que a análise dos elementos conceituais eventualmente existentes nas proposições é agnóstica em relação aos seus objetivos últimos, explícitos ou implícitos, que podem variar da busca pela supressão de conteúdos falsos nas redes sociais à defesa da liberdade de expressão como direito absoluto.

83. Ainda que as dimensões não se apresentem de forma isolada nos conceitos identificados na literatura — uma vez que consistem em elementos

(i) A literatura analisada aponta a *falsidade do conteúdo* como um dos elementos centrais para a caracterização do fenômeno das fake news. Mas essa exigência não é ali compreendida dicotomicamente, mas como uma gradação,<sup>84</sup> uma vez que o conteúdo disseminado pode basear-se não apenas em afirmações e fatos falsos, mas também em fatos distorcidos, imprecisos e/ou descontextualizados.<sup>85</sup>

A relevância desse elemento conceitual derivaria, segundo a literatura, dos possíveis impactos advindos de sua disseminação, o que implicaria questões éticas<sup>86</sup> e problemas sociais, políticos e econômicos. E tais impactos tornar-se-iam mais preocupantes à medida que a falsidade do conteúdo fosse potencializada pelo caráter sistêmico da criação-disseminação-reprodução.<sup>87</sup>

---

necessários à caracterização do fenômeno — considera-se pertinente a realização da análise de cada dimensão, de forma separada, a fim de possibilitar a identificação de eventuais diferenças (ou convergências) entre o que propõe a literatura e o que buscam operacionalizar as proposições.

84. TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news”: A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, pp. 137–153, 2018, p.147.

85. EGELHOFER, Jana Laura, LECHERER, Sophie. Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda. *Annals of the International Communication Association*, v. 43, n. 2, pp. 97–116, 2019, p. 3. Tal abordagem vale tanto para fatos relacionados à política, quanto para aqueles relacionados a temas científicos, por exemplo.

86. MUKERJI, Nikil, What is Fake News? *Ergo: An Open Access Journal of Philosophy*, v. 5, pp. 923–946, 2018, p. 943.

87. Nos termos de GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, pp. 84–117, 2018, p. 113, seriam “*misleading by design*”.

A *falsidade do conteúdo* é um elemento conceitual presente em todas as proposições legislativas que apresentaram conceitos explícitos de fake news, mas a disciplina não é uniforme. Ainda que prevaleça a referência expressa ao caráter falso ou enganoso do conteúdo,<sup>88</sup> há proposições que avançam no sentido de abarcar como fake news também a informação disseminada que apresente caráter descontextualizado,<sup>89</sup> manipulado e forjado.<sup>90</sup>

Outras proposições designam a falsidade do conteúdo como elemento necessário, sem, contudo, detalhar no que essa falsidade consistiria. Na ausência de um conceito explícito de fake news, prevalecem caracterizações que enfatizam (i) a ausência de veracidade e/ou a incompletude da informação disseminada,<sup>91</sup> (ii) o caráter deturpado ou truncado da informação, ainda que verdadeira<sup>92</sup> e (iii) a imprecisão do conteúdo.<sup>93</sup>

---

88. Conforme PLs 2601/2019, 1429/2020, 2927/2020, 3095/2020, 3131/2020, 3144/2020, 865/2021, 2393/2021 (Câmara dos Deputados), PLs 2922/2020 e 2630/2020 (Senado Federal).

89. Ver PLs 1429/2020 e 2927/2020 (Câmara dos Deputados) e PL nº 2630/2020 (Senado Federal).

90. Ver PLs 1429/2020 e 2927/2020 (Câmara dos Deputados) e PL nº 2630/2020 (Senado Federal).

91. Como, por exemplo, no PL nº 9532/2018 (Câmara dos Deputados): “informação falsa ou prejudicialmente incompleta”.

92. Ver, respectivamente, o PL nº 6928/2017 e o substitutivo ao PL nº 3131/2020 (Câmara dos Deputados), que indicam que a descontextualização pode implicar em desinformação: (i) “informações inverídicas ou de fatos verdadeiros truncados ou deturpados” e (ii) “divulgação de notícias falsas, distorcidas ou descontextualizada [...]”.

93. Ver o substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL nº 4572-A/2019 do

Nesse sentido, a literatura parece privilegiar uma abordagem mais matizada do fenômeno das fake news, pois a falsidade do conteúdo é compreendida como uma gradação, o que possibilitaria diferenciar situações diversas de acordo com o nível de falsidade, distorção, imprecisão e/ou descontextualização do conteúdo disseminado. Em sentido oposto, as proposições analisadas — que, em sua maioria, buscam criar tipos referentes a infrações penais ou administrativas — operacionalizam a dimensão de falsidade do conteúdo<sup>94</sup> sob uma perspectiva dicotômica. Tal divergência parece indicar, assim, um eventual problema de subinclusão das normas propostas, visto que muitas delas não permitiriam um fácil enquadramento de conteúdos imprecisos, distorcidos ou descontextualizados como fake news.<sup>95</sup>

(ii) No que se refere à *disseminação por plataformas/redes sociais*, a literatura aponta para a importância do ecossistema de disseminação/reprodução<sup>96</sup> dos conteúdos falsos, imprecisos ou descontextualizados para caracterizar o fenômeno das fake news e, simultaneamente, destacar a

---

Senado Federal: “Notícias fraudulentas: conteúdo identificado por entidades verificadoras de fatos com grau significativo de imprecisões e que poderiam levar à desinformação coletiva”.

94. Além das proposições que buscam agregar outras características, além da falsidade, como a imprecisão, descontextualização ou distorção.

95. Em outras palavras, haveria o risco de os aplicadores da norma, diante da ausência de gradação que possibilitasse diferenciar situações diversas, deixar de caracterizar como fake news um conteúdo distorcido, impreciso ou descontextualizado.

96. TOMA, Gabriel-Alexandru; SCRIPCARIU, Adina-Gabriela. Misinformation ecosystems: A typology of fake news. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 11, n. 2, pp. 65–82, 2020, p. 79.

amplitude dos riscos que implicam. As plataformas e redes sociais seriam desenhadas de forma a possibilitar a existência e o funcionamento contínuo de tal ecossistema,<sup>97</sup> uma vez que permitiriam que se alcançasse um efeito sistêmico naquela disseminação.<sup>98</sup>

Salvo algumas exceções,<sup>99</sup> as proposições que trazem conceitos explícitos não mencionam *diretamente* a necessidade de disseminação por plataformas ou redes sociais para que fake news possam ser identificadas. Em vez disso, exigem que o conteúdo disseminado tenha um “alcance significativo”, requisito que *eventualmente* pode ser considerado preenchido no caso da disseminação por esses meios.<sup>100</sup> O relato é semelhante para os casos de proposições que não possuem um conceito explícito: é mais frequente a menção ao “alcance” e menos frequente a referência direta a plataformas e a redes sociais.<sup>101</sup>

---

97. ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020, p. 2.

98. GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, pp. 84–117, 2018, p. 113.

99. Como o PL nº 2601/2019 (Câmara dos Deputados): “[...] 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.”

100. No caso, o alcance significativo seria possível por intermédio de plataformas digitais e redes sociais. Ver os PLs 3095/2020, 3131/2020 e 3144/2020 (Câmara dos Deputados): “Desinformação é o conteúdo verificadamente falso ou enganoso, de alcance significativo [...]”.

101. Ver, por exemplo, o PL nº 2389/2020 (Câmara dos Deputados), que enfatiza o papel central do meio utilizado para disseminação: “[...] Criar,

Em relação à *disseminação por plataformas/redes sociais*, portanto, nota-se uma nova divergência entre o que a literatura destaca, de um lado, e o que as proposições privilegiam, de outro. Se a literatura aponta para a centralidade do ecossistema proporcionado pelas plataformas e redes sociais — que não apenas facilitam a disseminação, mas potencializam seus efeitos sistêmicos —, as proposições, regra geral, restringem-se ao alcance como elemento caracterizador. Como as plataformas e redes sociais, segundo a literatura analisada, proporcionam que o conteúdo seja enganoso *by design*,<sup>102</sup> focalizar apenas o alcance da disseminação, como o fazem as proposições, pode representar uma solução subótima, mas politicamente viável, que evita o debate em torno da regulação das plataformas e redes sociais.<sup>103</sup>

(iii) Para a literatura, a *intencionalidade de enganar* apresenta-se como elemento subjetivo relevante para a caracterização do fenômeno.<sup>104</sup> A intenção imediata de enganar<sup>105</sup>

---

divulgar e disseminar informações falsas sobre qualquer pandemia na rede mundial de computadores, provedores de aplicações de internet, mídias sociais, mensagens instantâneas [...].”

102. Em outras palavras, que o próprio desenho das plataformas e redes sociais, ao possibilitar direcionamento de conteúdos para determinados públicos, bem como seu ordenamento pelo critério do impacto, potencializa a (re)produção de conteúdos falsos ou imprecisos.

103. Nesse caso, “alcance” funcionaria como uma *proxy* de plataformas/redes sociais, uma vez que, na atualidade, seria possível, apenas por seu intermédio, disseminar o conteúdo para um público amplo.

104. EGELHOFER, Jana Laura, LECHERER, Sophie. Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda. *Annals of the International Communication Association*, v. 43, n. 2, pp. 97–116, 2019, p. 4.

105. TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake

pode estar relacionada a um objetivo final específico,<sup>106</sup> funcionando como um meio para se alcançar um propósito que transcende a disseminação do conteúdo falso.

Nas proposições legislativas que apresentam conceitos explícitos, a dimensão da intencionalidade tanto é abordada de maneira direta<sup>107</sup> — apresentando o dolo como elemento subjetivo constitutivo da conduta de criação e/ou disseminação do conteúdo —, quanto surge como uma suposição derivada do contexto e do conteúdo disseminado.<sup>108</sup>

Já naquelas proposições nas quais não há conceito explícito de fake news, a intencionalidade de enganar é expressa por intermédio do destaque dado ao elemento subjetivo, mais precisamente, à necessidade de haver o dolo do agente que dissemina a informação.<sup>109</sup>

---

news”: A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, pp. 137–153, 2018, p. 147.

106. SELAKOVIC, Marko; TARABASZ, Anna; GALLANT, Monica. Typology of Business-Related Fake News Online: A Literature Review. *J. Mgt. Mkt. Review*, v. 5, n. 4, pp. 234–243, 2020, p. 240.

107. Por exemplo, os PLs 3095/2020, 3131/2020 e 3144/2020 (Câmara dos Deputados): “Desinformação é o conteúdo verificadamente falso ou enganoso, de alcance significativo, usado com a intenção de se obter vantagem, induzir o público a erro ou causar danos coletivos”. Da mesma forma, o PL nº 2922/2020 (Senado Federal): “A desinformação [...] é criada, apresentada e divulgada para obter vantagens econômicas ou para enganar deliberadamente o público”. Finalmente, o PL nº 1429/2020 (Câmara dos Deputados): “desinformação: conteúdo falso ou enganoso que foi propositadamente colocado fora de contexto, manipulado ou completamente forjado com o interesse de enganar público [...]”.

108. Ver o PL nº 2601/2019 (Câmara dos Deputados): “notícia falsa a divulgação de informação que o autor sabe ou deveria saber inverídica”.

109. Ver, por exemplo, os PLs 632/2020 e 4975/2019 (ambos do Senado Federal), nos quais o dolo é determinante para a caracterização do fenômeno.

Nesse sentido, parece haver uma convergência entre a literatura e as proposições analisadas: a *intencionalidade de enganar* é um elemento subjetivo destacado por ambas, ainda que com ênfases ligeiramente diversas.<sup>110</sup> O dolo, assim, surge como uma estratégia, tanto na literatura como nas proposições, para se evitar a sobreinclusão de conteúdos enganosos, principalmente aqueles relacionados a erros escusáveis na produção jornalística ou no exercício individual da liberdade de expressão.

(iv) No que concerne à *alteração do comportamento*, a literatura enfatiza que o conteúdo — falso, impreciso, deturpado ou descontextualizado — deve ser compreendido como verdadeiro pelo receptor,<sup>111</sup> elemento essencial para que produza efeitos substantivos na realidade.<sup>112</sup> Assim, a alteração de comportamento apresenta-se como um elemento mediato, resultante daquela aceitação, que passaria a motivar novas atitudes.<sup>113</sup>

---

110. No caso, a literatura analisada agrega ao dolo a intenção de ocultação do intuito de enganar, bem como destaca possíveis desígnios adicionais (como motivação financeira ou política), enquanto as proposições focam no dolo e, em alguns casos, na motivação.

111. TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news”: A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, pp. 137–153, 2018, p. 148.

112. Idem.

113. TOMA, Gabriel-Alexandru; SCRIPCARIU, Adina-Gabriela. Misinformation ecosystems: A typology of fake news. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 11, n. 2, pp. 65–82, 2020, p. 78.

As proposições que trazem conceitos explícitos de fake news abordam a exigência de impacto no receptor em graus crescentes: desde a influência difusa,<sup>114</sup> passando pela indução à mudança de comportamento,<sup>115</sup> até alcançar resultados danosos significativos frutos da alteração do comportamento dos receptores do conteúdo.<sup>116</sup> Da mesma forma, nas proposições nas quais não foi identificado um conceito explícito de fake news, a alteração de comportamento do receptor da informação é apresentada como um resultado possível a partir da disseminação do conteúdo falso, impreciso, deturpado ou descontextualizado. E tal impacto pode ocorrer em grupos específicos (como o eleitorado ou a opinião pública),<sup>117</sup> elevar a probabilidade de comportamentos de risco à saúde pública<sup>118</sup> ou provocar

---

114. Como no PL nº 2601/2019 (Câmara dos Deputados): “notícia falsa [...] capaz de exercer influência difusa em qualquer grupo social ou pessoa”.

115. Ver PLs 3095/2020, 3131/2020 e 3144/2020 (Câmara dos Deputados): “desinformação é o conteúdo verificadamente falso ou enganoso [...] usado com a intenção de [...] induzir o público a erro ou causar danos coletivos”.

116. Ver o PL nº 1429/2020 (Câmara dos Deputados): “desinformação [...] possa causar danos públicos, como fraudes eleitorais, o risco à estabilidade democrática, ao funcionamento de serviços públicos, à integridade física e moral de pessoas e grupos identificáveis por sua raça, gênero, orientação sexual ou visão ideológica ou consequências negativas à saúde individual ou coletiva”.

Da mesma forma, o PL nº 2922/2020 (Senado Federal): “desinformação [...] é suscetível de causar um prejuízo público, entendido como ameaças aos processos políticos democráticos e aos processos de elaboração de políticas, bem como a bens públicos, tais como a proteção da saúde dos cidadãos, o ambiente ou a segurança”.

117. Ver, por exemplo, os PLs 9532/2018 e 9931/2018 (Câmara dos Deputados).

118. Ver, por exemplo, o PL nº 693/2020 (Câmara dos Deputados): “Elaborar, publicar, propagar ou divulgar notícias ou informações falsas, com o

efeitos sistêmicos (como tumulto, comoção ou distúrbio na ordem pública).<sup>119</sup>

Assim, tanto na literatura, quanto nas proposições, a alteração do comportamento surge mais como um elemento que demonstra a relevância do fenômeno (e que, portanto, justifica a intervenção) do que como uma dimensão que diferenciaria o fenômeno frente a outras situações de disseminação de conteúdos falsos. No caso, por caminhos diversos, a literatura (que enfatiza a alteração de comportamento via aceitação do conteúdo como verdadeiro) e a maioria das proposições (que destacam os impactos deletérios oriundos da disseminação do conteúdo) convergem para ressaltar a relevância do resultado para a caracterização do fenômeno. A mera produção e distribuição de conteúdos enganosos, portanto, não ensejaria a intervenção, sendo necessário aferir, via de regra, se (e quais) resultados produziu na sociedade.

Em resumo, em relação às principais dimensões identificadas nas proposições, a divergência com a literatura centra-se na *falsidade do conteúdo* e na *disseminação por plataformas/redes sociais*. No primeiro caso, as proposições, ao optarem por uma abordagem dicotômica — em detrimento de uma perspectiva matizada e gradativa, como defendida pela literatura —, podem implicar o caráter sub-inclusivo

---

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

119. Ver o PL nº 258/2020 (Câmara dos Deputados): “Divulgar notícias falsas, capazes de gerar tumulto ou pânico, durante o período de calamidade pública, estado de defesa, estado de sítio ou intervenção”.

da norma, impossibilitando que, no momento de sua aplicação, sejam caracterizadas como fake news outros tipos de disseminação de conteúdo (como aqueles imprecisos, distorcidos e descontextualizados). No segundo, as proposições, ao focalizarem apenas o alcance da disseminação como elemento preponderante — diferentemente da literatura, que apresenta as plataformas e redes sociais como característica necessária —, parecem dar um passo estratégico em direção à viabilidade das propostas, pois evitam se imiscuir no debate em torno da regulação das plataformas e redes sociais.

Já nas demais dimensões (intencionalidade de enganar e alteração do comportamento), há uma convergência entre a literatura e as proposições. A intencionalidade de enganar é operacionalizada por intermédio do elemento subjetivo do dolo, tanto na literatura como nas proposições, evitando-se a sobreinclusão de conteúdos enganosos, principalmente aqueles relacionados a erros escusáveis na produção jornalística. A alteração do comportamento, da mesma forma, surge como elemento indireto — tanto na literatura, quanto nas proposições — que busca ressaltar a relevância do fenômeno e, portanto, justificar a intervenção.

#### **4.2.4. PADRÕES REPETIDOS NO PL Nº 2.630/2020 — O “PL DAS FAKE NEWS”**

Os resultados das análises qualitativa e quantitativa parecem indicar a existência de uma estratégia específica do legislador brasileiro, que evita definições conceituais muito rígidas. As proposições indicam o uso de poucos elementos

conceituais, além do uso de elementos de caráter maleável, circunstância que transferiria poder para o intérprete e aplicador da norma, a depender das circunstâncias do caso concreto.

O Projeto de Lei 2.630/2020 — conhecido como o “PL das Fake News” — parece confirmar o padrão anteriormente identificado. Trata-se da proposição que se encontra em estágio mais avançado de tramitação no Congresso Nacional e, apesar de possuir um conceito explícito,<sup>120</sup> traz em seus dispositivos dimensões relacionadas a dois elementos da comunicação: fonte (intencionalidade de enganar) e mensagem (falsidade do conteúdo e capacidade de criar falsas crenças/percepções). Em outras palavras, um projeto que já foi votado no Senado Federal e encontra-se na casa revisora, a Câmara dos Deputados, tendo sido objeto de audiências públicas e de intenso debate junto à sociedade civil, consagrou um conceito singelo do fenômeno, dando mais liberdade ao intérprete e aplicador da norma.

E, da mesma forma, o PL nº 2.630/2020 é uma expressão do difícil “diálogo” entre a literatura e as iniciativas legislativas: ao tempo em que traz dimensões que convergem para aquilo que a literatura define como relevante para a caracterização do fenômeno (ao operacionalizar a intencionalidade de enganar por intermédio do dolo e ressaltar a

---

120. “Art. 4º [...]

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.”

relevância do resultado da disseminação de conteúdo para criar falsas crenças e percepções), apresenta uma perspectiva dicotômica no que tange à falsidade do conteúdo, o que implicaria o potencial subinclusivo da norma.



# 5. QUEM SE DEVE CONTROLAR E COMO SE DEVE SANCIONAR, NA VISÃO DO CONGRESSO NACIONAL?

*Felipe Godoy*

Ao se encarar o combate às fake news como um desafio regulatório, é possível conceber diversas estratégias para sua implementação:<sup>121</sup> um sistema baseado em incentivos, em que haja estímulos ou desestímulos conforme as plataformas sejam mais ou menos eficientes em evitar a propagação da desinformação em seu âmbito; a ação direta do Estado por meio de iniciativas educacionais e de campanhas de informação; a sinalização de fontes consideradas confiáveis ou não confiáveis; entre tantas outras.

---

121. Não se pretende, aqui, defender ou mesmo propor possíveis alternativas para o combate às fake news, mas apenas demonstrar, através de alguns exemplos, a variedade das possíveis estratégias regulatórias no tratamento da questão.

Mas uma das possíveis estratégias regulatórias mais difundidas é, certamente, o comando e controle. De forma bastante resumida, o comando e controle envolve: (i) a definição de um determinado comportamento exigido por parte dos regulados, por meio, por exemplo, do estabelecimento de deveres e vedações; (ii) acompanhado da previsão de penalizações como decorrência de eventuais desvios desse padrão de comportamento esperado.

O objetivo desta seção é analisar se, e de que forma, as proposições legislativas do Congresso Nacional que tratam do tema das fake news se utilizam dessa estratégia de comando e controle. Para tanto, examinar-se-ão, inicialmente, as obrigações (positivas e negativas) previstas no substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, em trâmite na Câmara dos Deputados (“Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”, doravante “PL nº 2.630/2020”), a quem elas são dirigidas e quais as sanções estabelecidas nos casos de seu descumprimento.

Na sequência, será feita uma análise quantitativa das demais 190 proposições legislativas identificadas no Congresso Nacional sobre fake news, apontando, similarmente, os destinatários das obrigações nelas previstas, bem como as espécies de penalidades aplicáveis em decorrência de seu descumprimento, naquilo que diz respeito, especificamente, ao combate à desinformação.

Por fim, será feito um cotejo entre esses diferentes achados, buscando identificar de que forma essas demais proposições legislativas poderiam complementar o PL nº 2.630/2020, seja sob o aspecto de ampliar o rol de possíveis

destinatários da norma, seja por meio da estipulação de outras espécies de sanções para além daquelas já nele contidas, de forma que ele seja capaz de tratar, de modo mais abrangente, do fenômeno das fake news.

## 5.1. OBRIGAÇÕES E SANÇÕES PREVISTAS NO PL Nº 2.630/2020

No que se refere, inicialmente, aos seus destinatários, o PL nº 2.630/2020 prevê, logo em seu art. 1º, que é o seu objetivo o estabelecimento de normas, diretrizes e mecanismos de transparência para provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de serviços de mensageria instantânea por meio da internet. Nessa linha, o art. 2º traz maiores especificações acerca de seu âmbito de aplicação:

Art. 2º Esta Lei se aplica a provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea constituídos na forma de pessoa jurídica, que ofereçam serviços ao público brasileiro e exerçam atividade de forma organizada, cujo número de usuários registrados no país seja superior a 10.000.000 (dez milhões), incluindo provedores cujas atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior.

§ 1º Esta Lei não se aplica a provedores que se configurem enciclopédias online sem fins lucrativos, repositórios científicos e educativos, plataformas de desenvolvimento e compartilhamento de software de código aberto, e às plataformas fechadas de reuniões virtuais por vídeo ou voz.

As definições daqueles destinatários, por sua vez, encontram-se no art. 5º, sendo assim conceituados:

Art. 5º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

IV – rede social: aplicação de internet cuja principal finalidade seja o compartilhamento e a disseminação, pelos usuários, de opiniões e informações, veiculados por textos ou arquivos de imagens, sonoros ou audiovisuais, em uma única plataforma, por meio de contas conectadas ou acessíveis de forma articulada, permitida a conexão entre usuários;

V – serviço de mensageria instantânea: aplicação de internet cuja principal finalidade seja o envio de mensagens instantâneas para destinatários certos e determinados, incluindo a oferta ou venda de produtos ou serviços e aquelas protegidas por criptografia de ponta a ponta, com exceção dos serviços de correio eletrônico;

[...]

VII – ferramenta de busca: aplicação de internet que permite a busca por palavras-chave de conteúdos elaborados por terceiros e disponível na internet, agrupando, organizando e ordenando os resultados mediante de critérios de relevância escolhidos pela plataforma, independentemente da criação de contas, perfis de usuários ou qualquer outro registro individual, excetuadas aquelas que se destinem exclusivamente a funcionalidades de comércio eletrônico;

[...]

IX – provedores: aplicações de internet de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea, nos termos previstos no art. 2º desta Lei;

[...]

Percebe-se, assim, que, embora não se remeta expressamente às definições constantes da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (“Marco Civil da Internet”), o PL nº 2.630/2020 utiliza-se da expressão “aplicações de internet”, definida no art. 5º, VII, daquele primeiro diploma como “o conjunto

de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet”, bem como alude aos provedores de aplicações, os quais também figuram no Marco Civil da Internet, ainda que de forma mais ampla.<sup>122</sup>

Delineado o escopo da norma, há nela um conjunto de obrigações impostas a esses provedores. Embora aqui não se pretenda analisá-las de forma individual, pode-se fazer referência aos deveres relacionados ao tratamento de contas automatizadas e de conteúdos impulsionados e publicitários (art. 6º); à elaboração de seus termos e políticas de uso (arts. 7º e 8º); à elaboração de relatórios de transparência (arts. 9º e 10); à limitação da distribuição em massa de mensagens (arts. 12 e 14); à preservação de conteúdo (art. 13); a regras de transparência em relação a impulsionamentos e publicidade (arts. 16 a 21); entre outros.

O PL nº 2.630/2020 estabelece ainda, em seu art. 15, um procedimento para os casos em que os provedores de redes sociais e de mensageria instantânea, no curso da aplicação das regras contidas em seus termos e políticas de uso, excluam, indisponibilizem, reduzam o alcance ou sinalizem conteúdos de seus usuários, cabendo-lhes, portanto, observar esse rito legalmente estabelecido. Aí se incluem, por exemplo, deveres acerca da notificação do usuário, fundamentação da medida, disponibilização de canal próprio para a formulação de denúncias e a estruturação de um processo de revisão.

---

122. Pois, como visto acima, o PL nº 2.630/2020 traz um recorte específico dos provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea.

Entretanto, a despeito do enunciado nos suprarreferidos arts. 1º e 2º, o PL nº 2.630/2020 não traz obrigações apenas para provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de serviços de mensageria instantânea por meio eletrônico. Na realidade, o diploma proposto também busca regulamentar a atuação do Poder Público e de seus agentes, conforme se nota em seus arts. 22 a 30.

Nessa linha, o art. 22 trata de deveres, restrições e prerrogativas referentes às contas de redes sociais indicadas como institucionais pelas entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, e por determinados agentes políticos e servidores públicos, prevendo, por exemplo, a impossibilidade de que elas restrinjam a visualização de suas publicações por outras contas, bem como lhes estendendo, conforme cabível, a imunidade parlamentar material.

Impõe-se, ainda, às entidades e aos órgãos da Administração Pública direta ou indireta que façam constar, nos seus portais de transparência, dados sobre a contratação de serviços de publicidade e propaganda ou impulsionamento de conteúdo por meio da internet, incluindo-se, por exemplo, dados da empresa contratada e forma de contratação, conteúdo da campanha, mecanismo de distribuição dos recursos e lista dos meios em que os recursos foram aplicados (art. 24).

Tratando especificamente do tema das fake news, o art. 27 prevê o dever de que as contas de pessoa jurídica do Poder Público disponibilizem um mecanismo acessível e destacado para que qualquer usuário possa reportar desinformação, ao passo que o art. 30 estabelece que o dever constitucional

do Estado na prestação da educação inclui a capacitação para o uso seguro, consciente e responsável das aplicações de internet, abarcando também campanhas para evitar a desinformação e para a promoção da transparência sobre conteúdos patrocinados.

Nesse sentido, o projeto determina, no parágrafo único do art. 30, que a União, os estados e os municípios enviem esforços para “ampliar e qualificar a participação das crianças, adolescentes e jovens nas práticas escolares que promovam a educação midiática [...] com a finalidade de desenvolver nos alunos conjunto de habilidades para acessar, analisar, criar e participar de maneira crítica do ambiente informacional e midiático em todos os seus formatos, afim [*sic*] de desenvolver seus potenciais de comunicação nos diversos meios, a partir das habilidades de interpretação consciente das informações, produção ativa de conteúdos e participação responsável na sociedade”.

Há, por fim, obrigações direcionadas ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), dispostas no art. 33, dentre as quais podem ser destacadas aquelas relacionadas aos códigos de condutas a serem elaborados pelos provedores, à avaliação dos relatórios semestrais de transparência por eles produzidos, ao fornecimento de diretrizes e subsídios para as políticas de uso dos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea e à promoção de estudos e debates visando o aprofundamento do entendimento sobre desinformação e o seu combate, no contexto da internet e das redes sociais.

Portanto, o projeto de lei cria obrigações para um rol de destinatários bastante distintos: para provedores de aplicação de internet (mais especificamente, aqueles de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea que preenchem as características delineadas no art. 2º da norma); para o Poder Público e seus agentes; e para o Comitê Gestor da Internet no Brasil — CGI.br.

Passando então às sanções, o PL nº 2.630/2020 lhes dedica um capítulo próprio, destacando-se seu art. 31:

Art. 31 Sem prejuízo das demais sanções civis, criminais ou administrativas, em caso de descumprimento das obrigações previstas nesta lei, os provedores ficam sujeitos às seguintes penalidades a serem aplicadas pelo Poder Judiciário, assegurados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório:

I – advertência, com prazo para adoção de medidas corretivas de até 30 (trinta) dias;

II – multa simples, de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício ou, ausente o faturamento, multa de R\$ 10,00 (dez reais) até R\$ 1.000 (mil reais) por usuário cadastrado do provedor sancionado, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), por infração;

III – suspensão temporária das atividades; ou

IV – proibição de exercício das atividades.

Extraí-se do *caput* que tais sanções serão “aplicadas pelo Poder Judiciário, assegurados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório”. E os parágrafos 3º e 4º daquele dispositivo vão além, ao estabelecer que, nos casos de suspensão temporária das atividades ou proibição de

exercício das atividades, os efeitos dessas sanções estarão sujeitos a um duplo grau de jurisdição, com remessa obrigatória ao tribunal mesmo em caso de não interposição de recurso próprio.

Embora não se aponte quem seriam os legitimados a figurarem no polo ativo de uma eventual demanda que requeira a penalização dos provedores, o art. 32 determina que os valores de eventuais multas aplicadas serão destinados ao Ministério da Educação, com a finalidade de serem empregados, de forma exclusiva, nas atividades de fomento à educação mencionadas anteriormente no art. 30 do projeto. Tais sanções não parecem possuir uma natureza administrativa — uma vez que sua aplicação não se dá mediante processo administrativo, mas sim judicial —, sendo mais bem classificadas, então, como tendo natureza civil.

Não são essas, contudo, as únicas penalidades previstas no PL nº 2.630/2020. O art. 20 daquele diploma, por exemplo, estabelece que, caso os provedores não requeiram de seus anunciantes e responsáveis pelas contas que impulsionam conteúdos a confirmação de sua identificação, poderão ser responsabilizados solidariamente pelos danos por eles causados. Estabelece-se, assim, mais uma hipótese de sanção de natureza civil, na forma de responsabilidade civil solidária.

Há, ainda, a criação de tipo penal no projeto, em seu art. 36, tipificando conduta consistente em “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 que seja capaz de comprometer a higidez do processo eleitoral ou que possa causar dano à integridade física e seja passível de sanção criminal”. Tal crime comanda pena de reclusão, de um a três anos, além de multa. Dessa forma, o PL nº 2.630/2020 também compreende sanção de natureza penal, cujo sujeito ativo, a princípio, pode ser qualquer pessoa (crime comum). Assim, em complemento ao anteriormente pontuado quanto aos destinatários da norma, podem-se incluir, também, as pessoas físicas em geral (desde que penalmente imputáveis).

## **5.2. OBRIGAÇÕES E SANÇÕES PREVISTAS NAS DEMAIS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Em relação às demais proposições legislativas sobre fake news, cabe esclarecer a metodologia utilizada para sua classificação. Como pontuado anteriormente, tais proposições foram analisadas sob dois aspectos: (i) os destinatários das obrigações nelas previstas; e (ii) as espécies de sanções aplicáveis em decorrência de seu descumprimento.

Quanto aos destinatários das obrigações, em razão de sua grande diversidade nas proposições legislativas analisadas, foi necessário realizar alguns agrupamentos a fim de evitar uma fragmentação excessiva dos dados ou potenciais distorções decorrentes da distinção de grupos muito próximos entre si, em prejuízo da comparabilidade dos dados obtidos. Destaca-se, por exemplo, o caso de algumas proposições legislativas que criavam obrigações para redes sociais ou para aplicativos de mensagens, sem fazer

referência, contudo, à categoria mais ampla de provedores de aplicações de internet,<sup>123</sup> na qual poderiam ser incluídos, conforme visto anteriormente. Dessa forma, tais destinatários foram agrupados na mesma categoria, similarmente ao que ocorre no próprio PL nº 2.630/2020.

Além disso, em paralelo aos provedores de aplicações de internet, foram reunidos também sob uma mesma categoria, denominada “Outros provedores de serviços na internet”, figuras como os provedores de hospedagem, proprietários de domínio, provedores de conteúdo, provedores de conexão ou acesso, provedores de serviços multimídia e empresas que forneçam serviços de mídia programática na internet, os quais apareciam, pontualmente, em algumas proposições. Em conjunto, esses agentes figuram em apenas 12 de todas as proposições, das quais nove também se referem a provedores de aplicações de internet, de modo que não há prejuízo na sua consolidação sob um mesmo conjunto.

Já sob a categoria do Poder Público, foram incluídas as obrigações aplicáveis aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público, bem como à Administração Pública direta e indireta,<sup>124</sup> seja

---

123. É o caso, por exemplo, do Projeto de Lei nº 5567/2020, o qual “estabelece obrigatoriedade às plataformas de redes sociais para que instituem e mantenham mecanismos de controle de conteúdo” ou da Emenda nº 45 ao Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, que prevê, dentre outras, a obrigação de que “as plataformas de mídias sociais e os aplicativos de mensageria privada” publiquem as políticas e regras de moderação de conteúdo e comportamento aplicáveis ao processo eleitoral até o dia 1º de junho do ano das eleições, publicizando e justificando quaisquer mudanças realizadas após aquela data.

124. Tal opção se fundamenta, dentre outros, no Capítulo IV da Lei nº

no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

Ainda nesse tema, foram agrupados, também, as diversas categorias de agentes públicos.<sup>125</sup> Assim, por exemplo, consta desse grupo o Projeto de Resolução nº 83/2019, que altera o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados para definir como ato atentatório ao decoro parlamentar a utilização da rede mundial de computadores para “criar, divulgar ou repassar conteúdo falso, mentiroso, inverídico, destinado a provocar comoção social ou promover mensagens ou sites que atentem contra as instituições e o estado democrático de direito”.

Também foram incluídos aqui alguns diplomas que sancionavam de forma mais rigorosa agentes públicos no

---

13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGDP), que aborda o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, e que se remete, no art. 23, às “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, engloba em seus incisos “os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público” e “as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios”.

125. Conforme definição de José dos Santos Carvalho Filho, a expressão “agente público” “[s]ignifica o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 36. ed. (ebook). Barueri, SP: Atlas, 2022, p. 532.

Referimo-nos, ainda, ao art. 2º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para a qual “consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º” daquela lei.

contexto do combate às fake news, tais como o Projeto de Lei nº 2.196/2020, que aumenta da metade a pena de crime consistente em “divulgar notícia falsa ou ofensiva contra pessoa física ou jurídica, por meio eletrônico seja privado ou público” quando este for praticado por funcionário público.

E, ainda com relação aos agentes públicos, há aquelas proposições que tipificam crimes de responsabilidade, por meio da alteração da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, cujo âmbito de aplicação é restrito a alguns agentes públicos específicos, ou que preveem a caracterização de atos de improbidade administrativa.<sup>126</sup> É o caso do Projeto de Lei nº 1.416/2020, no qual se inclui, no rol de crimes de responsabilidade contra a probidade na administração de que trata o art. 9º do referido diploma, conduta consistente

---

126. Não se ignora, aqui, que o âmbito de aplicação da Lei nº 8.429/1992 não se restringe apenas aos agentes públicos, também podendo se aplicar, em determinadas circunstâncias, a particulares, pessoas físicas ou jurídicas, conforme previsto nos seus arts. 2º e 3º. Todavia, tendo em vista que tal hipótese somente se aplica a casos específicos, bem como a jurisprudência consolidada no Superior Tribunal de Justiça no sentido de que “não é possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente em face de particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda” (ver, por exemplo, o Informativo nº 535, de 12 de março de 2014), ressalvado o entendimento daquela mesma corte de que “é viável o prosseguimento de ação de improbidade administrativa exclusivamente contra particular quando há pretensão de responsabilizar agentes públicos pelos mesmos fatos em outra demanda conexa” (ver, por exemplo, o Informativo nº 714, de 25 de outubro de 2021), optou-se por não classificar como necessariamente direcionadas também a pessoas físicas e jurídicas em geral as disposições que caracterizavam atos de improbidade administrativa. Para uma explanação mais aprofundada a respeito do tema, remete-se à lição de José dos Santos Carvalho Filho acerca do sujeito ativo da improbidade (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 36. ed. (ebook). Barueri, SP: Atlas, 2022, p. 962–968).

com “divulgar ou compartilhar informação falsa, sem fundamento ou difamatória”.

Foram agrupadas também as proposições direcionadas às categorias dos candidatos, partidos políticos e coligações, e que tratavam, em sua quase totalidade, de normas eleitorais.

Aglutinaram-se, ainda, na categoria de “Outros meios de comunicação social”, as proposições legislativas que criavam obrigações para órgãos e veículos de imprensa, entidades prestadoras de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, entidades ou pessoas que se dediquem à publicação de fatos, notícias e informações pela internet, e aos meios de comunicação em geral.<sup>127</sup>

Por fim, a respeito dos destinatários das obrigações estabelecidas nas proposições legislativas analisadas, a categoria “Outros” compreende aqueles agentes que figuravam, quando considerados individualmente, em número significativamente reduzido de proposições legislativas,<sup>128</sup> e que não se encaixavam nas categorias anteriores, mesmo quando agrupadas. Esse grupo compreende, assim, os gestores de empresas (Projeto de Lei nº 2.844/2020); os administradores de sistema autônomo e os mediadores

---

127. Utiliza-se aqui a expressão “Outros”, em “Outros meios de comunicação social”, em razão de o § 2º do art. 2º do PL nº 2.630/2020 tratar os provedores de redes sociais, ferramentas de busca e de mensageria instantânea que se encaixem na definição do *caput* como meios de comunicação social para fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Dessa forma, faz-se referência aqui aos meios de comunicação social não englobados na categoria de “Provedores de aplicações de internet” anteriormente exposta.

128. Por “número significativamente reduzido”, entende-se aqui uma ou no máximo duas proposições legislativas.

de anunciantes (Projeto de Lei nº 2.854/2020); os jornalistas (Projeto de Lei nº 730/2021); as instituições de ensino, os conselhos e entidades representativas de classe e as organizações da sociedade civil (Projetos de Lei nº 1.974/2019, nº 1.362/2021 e nº 630/2022); e figuras como o Comitê de Combate à Desinformação e o Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet, criados por proposições específicas.

Dessa forma, quanto aos destinatários das proposições legislativas, esses foram distribuídos em 11 categorias: (i) “Pessoas físicas em geral”; (ii) “Pessoas jurídicas em geral”; (iii) “Provedores de aplicações de internet”; (iv) “Outros provedores de serviços na internet”; (v) “Poder Público”; (vi) “Agentes públicos”; (vii) “Verificadores de fatos”; (viii) “Órgãos gestores da internet”; (ix) “Candidatos; partidos políticos e coligações”; (x) “Outros meios de comunicação social”; ou (xi) “Outros”.

Já quanto à classificação das espécies de sanções, as proposições foram divididas em sete categorias, conforme a natureza da sanção prevista: (i) administrativa; (ii) civil; (iii) de crime de responsabilidade; (iv) disciplinar; (v) eleitoral; (vi) de improbidade; ou (vii) penal. Sobre essas categorias, alguns esclarecimentos preliminares também se fazem necessários.

Primeiramente, sobre a categoria das sanções de natureza administrativa, assim foram entendidas aquelas aplicáveis por autoridade administrativa, mediante processo administrativo, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Entretanto, como nem todas as proposições legislativas

esclareciam o rito ou a competência para a aplicação das sanções nelas previstas, foram incluídas nessa categoria, por exemplo, aquelas proposições que remetiam às penalidades previstas no art. 12 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014,<sup>129</sup> ou que previam sanções tradicionalmente classificadas como administrativas, tais como advertências, suspensões temporárias ou proibição do exercício de atividades, ou multas em geral (quando essas não fossem classificáveis nas demais categorias).

Já na categoria das sanções civis foram incluídas aquelas proposições que previam, por exemplo, a responsabilização civil dos agentes por danos por eles causados em razão de sua ação ou omissão; a caracterização de litigância de má-fé,<sup>130</sup> tal como estabelecida no art. 80 do Código de Processo Civil, com as consequências pecuniárias daí decorrentes, na forma do art. 81 desse diploma;<sup>131</sup> bem como aquelas

---

129. Art. 12. Sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos arts. 10 e 11 ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções, aplicadas de forma isolada ou cumulativa:

I – advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;

II – multa de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção;

III – suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11; ou

IV – proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11.

130. Refere-se aqui, em específico, ao Projeto de Lei nº 45/2020, que altera o art. 80 do Código de Processo Civil para considerar litigante de má-fé aquele que “valer-se de matérias ou informações falsas divulgadas pelos meios de comunicação”.

131. Código de Processo Civil, art. 81: “De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um

proposições que previam a imposição de penalidades por meio de processo judicial e que não se adequavam às demais espécies de sanção analisadas,<sup>132</sup> entre outras.

Optou-se, ainda, como visto, por destacar as categorias das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992 (“Lei de Improbidade”), e na Lei nº 1.079/1950, que trata dos crimes de responsabilidade, dadas suas especificidades. Quanto àquelas primeiras, o próprio art. 12, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, indica que elas não se confundem com as “sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas”, o que é reforçado no rol de possíveis penalidades disposto em seus incisos. Já quanto aos crimes de responsabilidade, também se reconhece que, apesar do nome, tratam-se, mais propriamente, de infrações político-administrativas,<sup>133</sup> distintas, portanto, das demais categorias analisadas.

Sob a categoria das sanções disciplinares, foram incluídas aquelas proposições que preveem a aplicação de penalidades a agentes públicos em razão de desvios do regime disciplinar a eles aplicáveis. Faz-se referência aqui, mais

---

por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou”.

132. Como, por exemplo, o Projeto de Lei nº 3131/2020.

133. Nesse sentido, leciona Alexandre de Moraes: “[c]rimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do país, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais” (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 38. ed. (ebook). São Paulo: Atlas, 2022, p. 567).

especificamente, ao Projeto de Resolução nº 83/2019, que busca alterar o Código de Ética de Decoro Parlamentar para definir “como ato atentatório ao decoro parlamentar a utilização da rede mundial de computadores em desacordo com princípios éticos”; ao Projeto de Lei nº 3.306/2020, o qual prevê a “sumária exoneração do servidor público” [sic] que utilizar “qualquer tipo de acesso a [sic] internet da administração pública [...] para a veiculação de notícias falsas” [sic]; e aos Projetos de Lei nº 3.095/2020 e nº 3.144/2020, os quais caracterizam como infração disciplinar a conduta do agente público que deixar de indicar representantes para o Comitê de Combate à Desinformação lá previsto por prazo superior a trinta dias.

Já na categoria das sanções eleitorais, foram incluídas as proposições que previam a incidência de penalidades relativas a essa esfera. Dê-se, como exemplo, o Projeto de Lei nº 1.244/2015, que determina a perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte para os partidos ou coligações que, dentre outros, disseminarem declaração falsa com o intuito de induzir o eleitor a erro; o substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.572/2019, que pune com a cassação do tempo equivalente a duas a cinco vezes ao da inserção ilícita na propaganda partidária em rádio e televisão o partido político que, entre outros, utilizar-se de matérias que possam ser comprovadas como falsas; ou o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, que, entre outros, caracteriza como propaganda negativa irregular a veiculação de fatos sabidamente inverídicos para causar atentado grave à igualdade de condições entre candidatos no

pleito, com a consequente imposição de multa, sem prejuízo de outras consequências.

Por fim, na categoria das sanções penais, foram incluídas as proposições que previam a imposição das espécies de penas previstas nos arts. 32 e seguintes do Código Penal, aplicáveis por meio de ação penal.

Assim, diante dessas explicações, foram obtidos os seguintes achados a partir do exame das 190 proposições legislativas examinadas, quanto aos destinatários das obrigações por elas criadas:

**Tabela 6.** Destinatários das demais proposições legislativas<sup>134</sup>

Destinatários das obrigações	Quantidade	Percentual
Pessoas físicas em geral	72	38%
Pessoas jurídicas em geral	7	4%
Provedores de aplicações de internet	90	47%
Outros provedores de serviços na internet	12	6%
Poder Público	20	11%
Agentes públicos	29	15%
Verificadores de fatos	6	3%
Órgãos gestores da internet	3	2%
Candidatos, partidos políticos e coligações	16	8%
Outros meios de comunicação social	4	2%
Outros	9	5%

**Fonte:** elaboração própria.

134. A soma dos percentuais pode exceder 100% em razão do fato de uma única proposição legislativa poder ter obrigações direcionadas a mais de uma categoria de destinatários.

Das 190 proposições legislativas, quase metade (47%) possui obrigações voltadas a provedores de aplicações de internet. O segundo grupo com maior representação é o de pessoas físicas em geral, com mais de um terço das proposições (38%) criando-lhes deveres. Na sequência, aparecem as categorias dos agentes públicos e do Poder Público, com 15% e 11% do total, respectivamente, ao passo que as demais categorias figuram em menos de um décimo do total das proposições.

A partir daí, pode-se depreender a importância colocada pelo legislador brasileiro na atuação desses provedores de aplicação de internet no combate às fake news. Em outras palavras, compreende-se que a conduta desses agentes é vista como de grande relevância para lidar com esse fenômeno, havendo um grande número de proposições que buscam direcionar, de alguma forma, sua atuação.

O mesmo se pode dizer, ainda, da conduta das pessoas físicas em geral, havendo um número significativo de proposições que buscam vedar a prática de determinadas condutas propagadoras de desinformação. Entretanto, trata-se, indubitavelmente, de um grupo cuja fiscalização é muito mais custosa, em razão do próprio número de potenciais infratores, especialmente quando comparados ao universo mais restrito de provedores de aplicação de internet.

Já no que diz respeito às sanções previstas nessas proposições legislativas, observa-se a seguinte tabela:

Tabela 7. Espécies de sanções nas demais proposições legislativas<sup>135</sup>

Espécies de sanções	Quantidade	Percentual
Administrativa	36	19%
Civil	30	16%
Crime de responsabilidade	6	3%
Disciplinar	4	2%
Eleitoral	14	7%
Improbidade	11	6%
Penal	58	31%
Não preveem sanções	61	32%

**Fonte:** elaboração própria.

Da Tabela 7, chama atenção o fato de que quase um terço (32%) das proposições legislativas analisadas não preveem sanções, em número superior aos demais grupos. Contudo, o fato de essas proposições não estabelecerem sanções não significa, necessariamente, que o descumprimento das obrigações por elas eventualmente previstas não possa levar à imposição de penalidades, mas tão somente que essas proposições, em si, não apontam para sanções específicas.

Na sequência, a espécie de sanção mais comumente identificada foram as sanções penais, fixadas em 31% das proposições examinadas, sendo seguidas pelas sanções administrativas, com 19%, e as civis, com 16%. Os demais grupos, por sua vez, figuram em menos de um décimo das proposições examinadas.

Dessa forma, constata-se uma tendência do legislador brasileiro a tratar o combate às fake news como uma questão

---

135. A soma dos percentuais pode exceder 100% em razão do fato de uma única proposição legislativa poder prever mais de uma espécie de sanção.

predominantemente criminal, o que pode indicar um desvio da tradicional concepção do Direito Penal como *ultima ratio*, ou seja, como alternativa a ser adotada tão somente quando outras formas de intervenção mais brandas fossem insuficientes para a proteção do bem jurídico tutelado pela norma.<sup>136</sup>

### 5.3. A COMPARAÇÃO ENTRE O PL Nº 2.630/2020 E AS DEMAIS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

A fim de facilitar a comparação entre o PL nº 2.630/2020 e as demais proposições legislativas no que diz respeito a seus destinatários e às espécies de sanções neles previstas, pode-se,

---

136. Ver, por exemplo, BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*, v. 1: parte geral: arts. 1 a 120. 28 ed. (ebook). São Paulo: Saraiva, 2022, p. 45. Na mesma linha, leciona Guilherme de Souza Nucci, abordando os princípios da intervenção mínima, da subsidiariedade, da fragmentariedade e da ofensividade: “[...] o direito penal não deve interferir em demasia na vida do indivíduo, retirando-lhe autonomia e liberdade. Afinal, a lei penal não deve ser vista como a primeira opção (*prima ratio*) do legislador para compor conflitos existentes em sociedade, os quais, pelo atual estágio de desenvolvimento moral e ético da humanidade, sempre estarão presentes. Há outros ramos do Direito preparados a solucionar as desavenças e lides surgidas na comunidade, compondo-as sem maiores traumas. O direito penal é considerado a *ultima ratio*, isto é, a última cartada do sistema legislativo, quando se entende que outra solução não pode haver senão a criação de lei penal incriminadora, impondo sanção penal ao infrator. [...]”

Caso o bem jurídico possa ser protegido de outro modo, deve-se abrir mão da opção legislativa penal, justamente para não banalizar a punição, tornando-a, por vezes, ineficaz, porque não cumprida pelos destinatários da norma e não aplicada pelos órgãos estatais encarregados da segurança pública. Podemos anotar que a vulgarização do direito penal, como norma solucionadora de qualquer conflito, pode levar ao seu descrédito e, conseqüentemente, à ineficiência de seus dispositivos”. NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 18. ed. (ebook). Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 24.

inicialmente, desenhar os seguintes quadros comparativos, buscando-se apontar quais são as categorias presentes no conjunto dessas últimas, mas ausentes naquele primeiro:

**Tabela 8.** Comparação entre o PL nº 2.630/2020 e as demais proposições legislativas quanto a seus destinatários

Destinatários das obrigações	Presentes no PL nº 2.630/2020?
Pessoas físicas em geral	Sim
Pessoas jurídicas em geral	<b>Não</b>
Provedores de aplicações de internet	Sim
Outros provedores de serviços na internet	<b>Não</b>
Poder Público	Sim
Agentes públicos	Sim
Verificadores de fatos	<b>Não</b>
Órgãos gestores da internet	Sim
Candidatos, partidos políticos e coligações	<b>Não</b>
Outros meios de comunicação social	<b>Não</b>
Outros	<b>Não</b>

**Fonte:** elaboração própria.

Sob o aspecto dos destinatários das normas, percebe-se que o PL nº 2.630/2020 possui previsões direcionadas às quatro categorias com maior representação nas demais proposições legislativas: os provedores de aplicações de internet, as pessoas físicas em geral, os agentes públicos e o Poder Público. Além disso, também prevê obrigações voltadas ao

CGI.br, enquanto órgão gestor da internet no Brasil.

Há, contudo, algumas categorias cuja ausência se faz notar. Pode-se referir, por exemplo, à figura dos verificadores de fatos. Embora apareçam em um número relativamente pequeno de proposições legislativas (3% do total), tais agentes vêm adquirindo importância no cenário nacional no que diz respeito ao combate às fake news, havendo preocupações concernentes a potenciais desvios no desempenho de suas atividades. Cite-se, como exemplo, a justificativa do Projeto de Lei nº 2021/127, do deputado Nelson Barbudo:

Nos últimos anos, a propagação massiva de desinformação pela internet emergiu como uma ferramenta útil para grupos os mais diversos atuarem de forma dissimulada e à margem da lei com o viés de alcançarem objetivos escusos. A cada dia surgem novos tipos de fraudes e golpes aplicados pela internet, e as chamadas fake news tornaram-se um elemento importante para viabilizar o sucesso dessas empreitadas ilícitas.

Em resposta a esse fenômeno alarmante, algumas entidades, especialmente da mídia tradicional, se organizaram com o intuito de oferecer serviços de verificação de veracidade das informações divulgadas na rede mundial de computadores. Nessa lógica, quando uma notícia causa grande repercussão junto à sociedade, ela é submetida ao escrutínio dos chamados verificadores ou checadores de fatos (em inglês, *fact checkers*) para que seja apurada, da forma mais isenta e objetiva possível, a sua veracidade. Após esse processo, os verificadores de fatos dão publicidade ao resultado da análise, tipicamente classificando o fato ou notícia analisado como “verdadeiro” ou “falso” ou, ainda, como “parcialmente falso” ou outras categorias intermediárias.

Há de se observar, contudo, que há certa limitação na atividade desempenhada pelos verificadores de fatos. Por um lado, a seleção dos fatos ou notícias que serão submetidos à verificação cabe exclusivamente à própria entidade. Assim, imagina-se que um verificador de notícias interessado em apoiar determinada agenda política poderá, por exemplo, submeter a escrutínio apenas publicações de figuras políticas que defendam interesses contrários aos seus, classificando-os sistematicamente como falsos. Dessa forma, constrói-se um viés político ou ideológico no conjunto das manifestações emanadas por determinado verificador de notícias, com efeitos possivelmente tão danosos para a sociedade quanto os das fake news que se pretende combater. Por outro lado, é evidente que o verificador de fatos, tanto quanto o autor da publicação ou notícia verificada, está sujeito a cometer erros. Entretanto, na lógica atual, não resta ao ofendido pela classificação desfavorável qualquer margem para se manifestar contrariamente à classificação atribuída à sua publicação, e o impacto à sua imagem causado pelo eventual rótulo de mentiroso que lhe seja atribuído pode ser bastante prejudicial.

Assim é que, à medida que os verificadores de fatos ganham credibilidade e visibilidade na internet, é possível imaginar casos em que, revestidos de uma imagem de detentores da verdade absoluta, tais entidades cometam abusos ou erros que podem levar a prejuízos substanciais para determinadas pessoas ou entidades ou mesmo para a sociedade como um todo.

Desse modo, ainda que reconheçamos a importância da atividade desempenhada pelos verificadores de fatos, entendemos ser necessário fixar um mínimo de regras e procedimentos para atuação dessas organizações.

Ademais, o PL nº 2.630/2020 tampouco aborda a categoria dos candidatos, partidos políticos e coligações. Entretanto, entende-se que sua ausência pode ser justificada em razão

de uma opção do PL nº 2.630/2020 de não tratar de questões eleitorais, dada a maior especificidade dessas normas.

Passa-se, então, à comparação quanto às espécies de sanção:

**Tabela 9.** Comparação entre o PL nº 2.630/2020 e as demais proposições legislativas quanto às espécies de sanções

Espécies de sanções	Previstas no PL nº 2.630/2020?
Administrativa	<b>Não</b>
Civil	Sim
Crime de responsabilidade	<b>Não</b>
Disciplinar	<b>Não</b>
Eleitoral	<b>Não</b>
Improbidade	<b>Não</b>
Penal	Sim

**Fonte:** elaboração própria.

Observa-se que o PL nº 2.630/2020 prevê tão somente sanções civis e penais, não trazendo, contudo, sanções administrativas, de crime de responsabilidade, disciplinares, eleitorais ou de improbidade. A não previsão de sanções administrativas aparenta indicar que o PL nº 2.630/2020 não abre espaço para que possíveis desvios às regras por ele instituídas sejam apurados por meio de processos administrativos sancionadores, em que a própria Administração Pública (por exemplo, por meio de um órgão especializado no combate às fake news) pudesse aplicar penalidades em face de potenciais infratores. Na realidade, como visto anteriormente, o PL nº 2.630/2020 determina que as sanções previstas em seu art. 31 sejam aplicadas pelo Poder

Judiciário, com as consequências daí decorrentes para a celeridade processual e o grau de especialização do julgador, entre outras.

De outra parte, a ausência de sanções de crime de responsabilidade, disciplinares e de improbidade é particularmente relevante quando se leva em conta que, como exposto anteriormente, o substitutivo traz um conjunto de obrigações destinadas ao Poder Público e aos seus agentes. Entretanto, não resta claro quais seriam as eventuais punições cabíveis como decorrência da desobediência de suas normas por esses agentes, particularmente no que diz respeito ao combate às fake news.

Como visto anteriormente, há um número relevante de outras proposições legislativas que preveem sanções significativamente graves<sup>137</sup> aos agentes públicos que deixem de adotar as condutas necessárias para evitar a propagação de desinformação, ou, mais significativamente, que sejam responsáveis por sua difusão. De fato, das 29 proposições que envolvem de alguma forma agentes públicos, quatro delas estabelecem sanções disciplinares, 11 preveem a aplicação das sanções da Lei de Improbidade e seis tipificam crimes de responsabilidade (sendo que quatro contêm tanto sanções de improbidade quanto crimes de responsabilidade). Dessa forma, a falta de semelhante tratamento no PL nº 2.630/2020

---

137. Pode-se referir, por exemplo, à pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, no caso de crimes de responsabilidade, como disposto no art. 2º da Lei nº 1.079/1950, ou de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, a depender da caracterização do ato de improbidade administrativa constatado, na forma do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

pode suscitar questionamentos acerca da efetividade e da força cogente das obrigações direcionadas a esses agentes.

É interessante notar, nessa linha, que a versão original do PL nº 2.630/2020, em seu art. 30, alterava o art. 11 da Lei nº 8.429/1992, para caracterizar como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública conduta consistente em “disseminar ou concorrer para a disseminação de desinformação, por meio de contas inautênticas, disseminadores artificiais ou redes de disseminação artificial de desinformação”. Entretanto, tal disposição não foi mantida na atual versão do substitutivo. Ademais, identificou-se que a Emenda nº 4 ao PL nº 2.630/2020 busca, precisamente, incluir sanções destinadas ao Poder Público e a seus agentes, destacando a ausência de penalidades dirigidas a eles.

#### **5.4. RESUMO DOS ACHADOS**

A análise do PL nº 2.630/2020 em conjunto com as demais 190 proposições legislativas identificadas no Congresso Nacional sobre fake news permite observar algumas tendências legislativas a respeito do combate à desinformação.

Inicialmente, destaca-se a representatividade dos provedores de aplicações de internet enquanto destinatários das obrigações criadas por esses normativos, indicando a relevância do papel por eles desempenhado na busca de se coibir a propagação de notícias falsas. Como visto, quase metade das proposições legislativas analisadas abordavam esses sujeitos, os quais também figuram em destaque no PL nº 2.630/2020.

Também se nota uma preocupação em penalizar, de forma mais direta, as pessoas físicas em geral que sejam responsáveis, em alguma medida, pela disseminação de fake news, embora, nesse aspecto, haja uma aparente prevalência da opção pela utilização de sanções penais, o que contrasta, mais uma vez, com a tradicional concepção do Direito Penal como *ultima ratio*, em decorrência de princípios tais como o da intervenção mínima e da subsidiariedade.

Ademais, tampouco se pode ignorar a presença, ainda que com menor representatividade, de obrigações voltadas ao Poder Público e a seus agentes. Quanto a esses, observou-se uma aparente lacuna no PL nº 2.630/2020, tendo em vista que ele, apesar de estabelecer deveres e vedações para esses atores, não lhes comina sanções específicas (diferentemente de outras proposições que preveem, por exemplo, a caracterização de crimes de responsabilidade ou de atos de improbidade administrativa, e sanções de cunho disciplinar).

Similarmente, verificou-se não haver no projeto a previsão da imposição de sanções administrativas, em que a própria Administração Pública pudesse apurar eventuais violações aos comandos normativos e aplicar as penalidades cabíveis em face de potenciais infratores. Assim, tendo em vista que as sanções previstas no art. 31 do PL nº 2.630/2020 devem ser aplicadas pelo Poder Judiciário, pode-se questionar a capacidade das cortes (tanto sob o aspecto material, quanto sob o aspecto de conhecimento técnico especializado) de lidarem de forma célere e efetiva com um grande volume de potenciais demandas relacionadas às fake news.

Por fim, também se percebe no PL nº 2.630/2020 a ausência de obrigações voltadas aos chamados verificadores de fatos, os quais, embora apareçam em número relativamente pequeno de proposições legislativas (3% do total), vêm suscitando indagações acerca de sua atuação, particularmente no que se refere a preocupações acerca de sua independência e de sua responsabilização em caso de erros de avaliação ou de desvios de conduta.

## **6. QUAL FOI O CAMINHO PERCORRIDO PELO PL Nº 2.630/2020 (O “PL DAS FAKE NEWS”)?**

*Gianne Lima*

Proposto em 13 de maio de 2020, pelo senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE), o Projeto de Lei nº 2.630 busca instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, estabelecendo normas relativas à transparência de redes sociais e de serviços de mensagens privadas, sobretudo no tocante à responsabilidade dos provedores pelo combate à desinformação e pelo aumento da transparência na internet, à transparência em relação a conteúdos patrocinados e à atuação do Poder Público, além de prever sanções para o seu descumprimento.

Ainda no início do mês de junho de 2020, antes de que o projeto completasse um mês, iniciaram-se as apresentações

de propostas de emenda ao texto original e, após, ao texto substitutivo, proposto pelo relator senador Ângelo Coronel, do Partido Social Democrático (PSD/BA). A apresentação do projeto e toda a tramitação no Senado ocorreram em meio às restrições impostas pela pandemia de Covid-19, de modo que todas as votações de emendas e requerimentos foram realizadas remotamente. Além disso, o projeto não foi analisado pelas comissões especializadas da casa iniciadora.

Este relato do histórico do projeto foi finalizado em 7 de agosto de 2022, quando ele aguardava votação de novo texto na Câmara dos Deputados. A terceira versão do projeto de lei, proposta pelo relator do projeto na Câmara, alterou significativamente o texto aprovado no Senado Federal. As mudanças até então realizadas foram relatadas na última parte deste trabalho. Este relato está dividido em duas grandes partes: a tramitação do projeto no Senado Federal (seção 6.1) e a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados até o momento (seção 6.2). Consideradas as significativas mudanças no texto recebido pela Câmara dos Deputados, a expectativa é a de que o projeto retorne à casa iniciadora para nova votação. Sendo lá aprovado, seguiria para sanção presidencial.

## **6.1. A TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL**

O projeto foi aprovado no Senado em 30 de junho de 2020. A seguir se aponta a sua evolução, destacando-se as principais diferenças entre o texto inicial e o substitutivo do relator no Senado, senador Ângelo Coronel (seção 6.1.1). Depois se analisam a participação dos partidos políticos e as proposituras

de emendas (seção 6.1.2). Por fim, apresentam-se as condições da aprovação do projeto na casa iniciadora (seção 6.1.3).

### ***6.1.1. AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O TEXTO INICIAL E O SUBSTITUTIVO***

O projeto inicial, apresentado pelo senador Alessandro Vieira, já contava com um texto relativamente robusto. Com 12 páginas, o projeto estava dividido em seis capítulos, que fixavam deveres de transparência dos provedores de aplicação, medidas a serem adotadas pelos provedores, capítulo específico para a disciplina dos serviços de mensageria privada, transparência em relação a conteúdos patrocinados, atribuições do Poder Público, e previa sanções. A matéria foi oficialmente apresentada no Senado Federal no dia 15 de maio de 2020, e ganhou impulso após decisão do Supremo Tribunal Federal de prosseguimento do inquérito que apura a atuação de organizações responsáveis pela disseminação de notícias falsas, conhecido como “Inquérito das Fake News”. Segundo o senador Alessandro Vieira, autor do projeto, a iniciativa visa, sobretudo, a “seguir o dinheiro”: a regulamentação apresentada tem como alvo grupos organizados que promovem e se beneficiam financeiramente da divulgação de fake news.

O trabalho dos senadores no projeto pode ser mais bem observado a partir da análise comparativa entre o texto inicialmente proposto e o substitutivo aprovado: resultado da incorporação de emendas, das discussões e do trabalho do relator. De forma geral, o substitutivo aprovado guarda

muitas similitudes com o texto inicial. E dentre as principais mudanças entre o projeto inicial e o texto aprovado no Senado destacam-se: (i) a opção pela exclusão das menções ao “potencial de causar danos individuais ou coletivos”, (ii) a supressão do termo “desinformação”, (iii) a inclusão de um rol de princípios norteadores, (iv) alterações quanto aos objetivos e (v) quanto ao arcabouço conceitual da lei, (vi) criação do Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet e (vii) previsão da autorregulação regulada.

(i) O projeto inicial, já em seu art. 1º, definia como objetivo geral da lei o “desestímulo ao abuso ou manipulação de informações com potencial de causar danos individuais ou coletivos”. Já o texto substitutivo, aprovado no Senado, prevê que o objetivo da lei é “garantir a segurança e ampla liberdade de expressão, comunicação e manifestação do pensamento”.

(ii) Enquanto no texto inicial a expressão “desinformação” aparece 20 vezes, no texto aprovado são apenas duas menções. A substituição mais marcante refere-se ao art. 1º, § 1º, que limita o alcance da lei a provedores com mais de dois milhões de usuários registrados, e acrescenta que as disposições da lei servirão de parâmetro para a aplicação de programas de boas práticas, para provedores que não tenham atingido a marca de dois milhões de usuários. O objetivo da aplicação desses programas de boas práticas seria a adoção de medidas adequadas e proporcionais no combate ao comportamento inautêntico, termo que substitui a expressão “desinformação” no dispositivo. A mesma substituição ocorre no capítulo que trata dos objetivos da

lei. O termo também é suprimido do título do capítulo II, que trata “da responsabilidade dos provedores de aplicação no combate à desinformação e aumento da transparência na internet” e do *caput* do art. 21, do capítulo III, equivalente ao art. 25 do texto inicial. A opção pela supressão do termo não foi mantida na versão do relator da Câmara dos Deputados, que menciona o termo em três dispositivos.<sup>138</sup> O termo também esteve significativamente presente no relatório final do grupo de trabalho, nas audiências públicas e no voto do relator.

(iii) O texto inicial não fazia menções ao uso ou incidência de princípios específicos. A única menção a princípios estava no art. 2º, que determinava que “[o] disposto nesta Lei deve considerar os princípios e garantias previstos nas Leis nº 12.965, de 23 de abril de 2014 — Marco Civil da Internet, e nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 — Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais”. Já o substitutivo inclui o art. 3º, renumerando os seguintes, e dedica o dispositivo exclusivamente aos princípios norteadores da aplicação e interpretação da lei: o da liberdade de expressão e de imprensa, da garantia dos direitos de personalidade, da dignidade, da honra e da privacidade do indivíduo, do respeito ao usuário em sua livre formação de preferências políticas e de uma visão de mundo pessoal, da responsabilidade compartilhada pela preservação de uma esfera pública livre, plural e democrática, da garantia da confiabilidade e da integridade dos sistemas informacionais,

---

138. Art. 30, *caput*; art. 27, *caput* e inciso X do art. 33.

da vedação à discriminação ilícita ou abusiva dos usuários aos serviços dos provedores de aplicações de que trata essa lei, inclusive a dados atualizados e a não restrição técnica de funcionalidades, salvo em casos de descumprimento do disposto nesta Lei, do acesso amplo e universal aos meios de comunicação e à informação. Além disso, repete a determinação do art. 2º do projeto inicial, de observância aos princípios do Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados. E acrescenta o dever de observância aos princípios das Leis nº 4.680, de 18 de junho de 1965 — Marco Legal da Atividade Publicitária; nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 — Código de Defesa do Consumidor, nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, que tipifica crimes contra o Estado Democrático de Direito.

(iv) Entre os objetivos, o substitutivo do relator no Senado Federal acrescentou a defesa da liberdade de expressão e o impedimento da censura no ambiente online. Além disso, qualifica-se o que a versão inicial chamou de “busca por maior transparência”, que, no projeto substitutivo é complementada por “das práticas de moderação de conteúdos postados por terceiros em redes sociais”. Há, ainda, a substituição do termo “conteúdos pagos” por “conteúdos impulsionados e publicitários”.

(v) O texto substitutivo também faz algumas alterações no dispositivo dedicado à conceituação de termos técnicos e mais relevantes para o PL. Ocorre a inclusão dos conceitos de conta identificada, conta automatizada, impulsionamento,

e a exclusão dos conceitos de desinformação, conta, disseminadores artificiais, verificadores de fatos independentes. Alguns conceitos também são reformulados ou substituídos: há a substituição do conceito de rede de disseminação artificial por rede de distribuição artificial e a substituição do conceito de conteúdo patrocinado por publicidade. Ainda nesse dispositivo, o substitutivo qualifica a comunicação, compartilhamento e disseminação de conteúdo como centros da atividade, necessários à caracterização da plataforma como rede social.

(vi) O substitutivo do relator no Senado Federal acrescenta a criação de um Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet, no art. 26, composto por 21 conselheiros com mandatos de dois anos, com representantes do Senado, da Câmara, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público, do Comitê Gestor da Internet no Brasil, da sociedade civil, da academia, dos provedores de acesso, aplicações e conteúdo da internet, do setor de comunicação social, do setor de telecomunicações, do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, do Departamento de Polícia Federal, da Anatel e do Conar. O projeto do relator na Câmara dos Deputados substituiu o Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br). O voto do relator justifica essa substituição e retira a competência para elaboração do Código de Conduta, substituindo-a pelo dever de estabelecer diretrizes para sua elaboração.<sup>139</sup> O

---

139. “Entendemos que o CGI constitui um órgão já experiente em questões

substitutivo detalha melhor e aclara questões que poderiam suscitar controvérsias desnecessárias à matéria. Entre as principais mudanças estão as de que o CGI não irá, como previsto para o mencionado Conselho de Transparência, elaborar o Código de Conduta, mas apenas estabelecer diretrizes para sua elaboração. Além disso, e por causa disso, também certificará esses Códigos de Condutas.

(vii) O capítulo V do substitutivo apresenta regras de autorregulação regulada para os provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada. Facultava a esses agentes a criação de uma instituição de autorregulação voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet. Um dos objetivos dessa entidade era aperfeiçoar regras e procedimentos que orientassem a adoção de medida informativa, bem como a disponibilização de uma espécie de serviço de ouvidoria, para encaminhamento de reclamações. Esse assunto também foi alvo de importantes alterações na Câmara dos Deputados, o capítulo VIII do substitutivo do relator na Câmara, que trata o tema da autorregulação regulada, tornou obrigatória a criação de uma instituição de autorregulação voltada à transparência e à responsabilidade no uso da internet. Além disso, atribuiu ao Comitê Gestor da Internet a responsabilidade pela elaboração de diretrizes para a autorregulação do

---

regulatórias da internet e mais técnico e adequado para lidar com as vicissitudes tecnológicas e a dinamicidade tão próprias da rede mundial de computadores. O substitutivo detalha melhor e aclara questões que poderiam suscitar controvérsias desnecessárias à matéria. Entre as principais mudanças estão as de que o CGI não irá, como previsto para o mencionado Conselho de Transparência, elaborar o Código de Conduta, mas apenas estabelecer diretrizes para sua elaboração. Além disso, e por causa disso, irá também

setor privado. A instituição de autorregulação deverá decidir sobre denúncias recebidas e ficará responsável pela revisão de medidas de prevenção e combate às fake news adotadas por provedores de aplicações abrangidos por esta lei. Caberá, ainda, à instituição de autorregulação, a divulgação em sítio na internet, do Código de Conduta para a implementação da Lei, instrumento vinculante para todos os seus associados.

### ***6.1.2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR E PARTIDÁRIA E A PROPOSITURA DE EMENDAS***

No período de pouco mais de um mês entre a apresentação do projeto e sua aprovação pelo Senado, foram apresentadas 153 emendas. Destas, três eram propostas substitutivas, que apresentavam um novo projeto de lei. Além disso, a tramitação no Senado Federal contou com cinco pareceres e 16 manifestações de entidades interessadas. O Partido dos Trabalhadores apresentou, sozinho, 40 emendas, seguido do Podemos, com 27 emendas, Rede (22), Cidadania (14), PSD (13), MDB (8) e PP (8), PSDB (5), PSC (4), PDT (3), PL (2), Republicanos (1) e PSB (1). Dos partidos com representação no Senado, apenas o PTB e o União Brasil<sup>140</sup> não enviaram propostas de alteração do projeto inicial ou de seus substitutivos.

---

certificar esses Códigos de Condutas. Para fins de maior accountability, determinamos que o CGI deverá elaborar relatório anual de suas atividades, e encaminhá-lo ao Congresso Nacional, bem como elaborar seu regimento interno, o que lhe propiciará maior independência face ao Poder Executivo.”

140. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou a criação do partido somente em 8 de fevereiro de 2022.

Esses dados contrastam com a relação entre os partidos políticos e o número de proposições de projetos de lei sobre o tema (Figura 4). Dentre os partidos que mais apresentaram projetos de lei sobre o tema, apenas o Partido dos Trabalhadores pareceu se engajar na redação do Projeto de Lei 2.630/2020, por meio da proposição de emendas em número significativo.

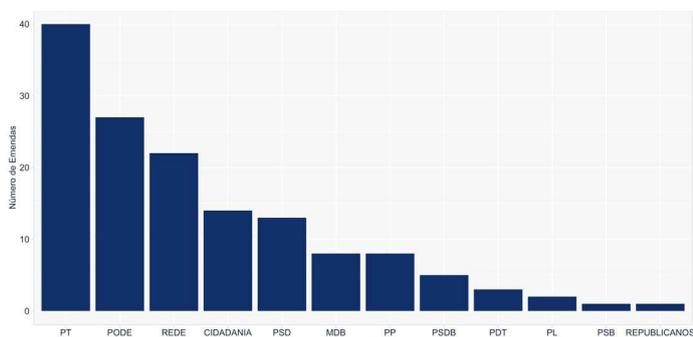


Figura 8. Número de emendas por partido, no Senado Federal

Fonte: elaboração própria.

Embora o Partido dos Trabalhadores lidere a lista de emendas propostas por partido, quando se analisa o comportamento individual dos senadores, nota-se que parlamentares de outros partidos parecem ter estado mais engajados para realizar mudanças nos textos propostos. É o caso da senadora Rose Freitas, do Podemos (ES), e do senador Randolfe Rodrigues, do REDE (AP): cada um apresentou 15 emendas ao PL.

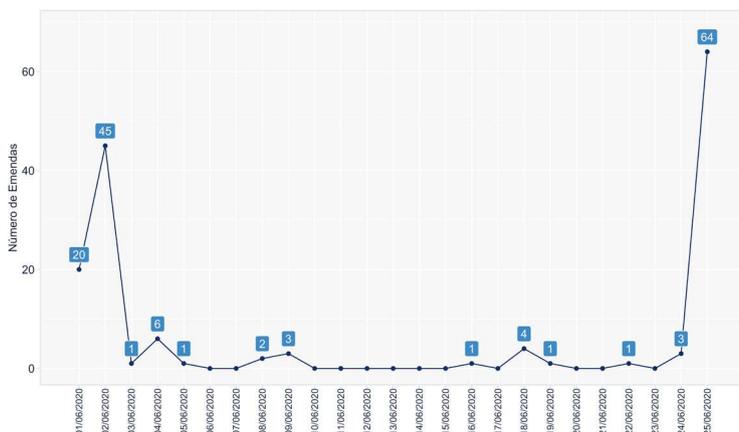


Figura 9. Número de emendas por data de apresentação no Senado Federal

Fonte: elaboração própria.

### 6.1.3. AS CONDIÇÕES DE APROVAÇÃO DO PROJETO NO SENADO

O projeto foi aprovado pelo plenário do Senado Federal em 30 de junho de 2020, em sessão deliberativa remota. Apesar da célere tramitação na casa, a aprovação do projeto no Senado contou com significativas discordâncias entre os senadores sobre vários pontos do texto e chegou a ser adiada por algumas semanas. Foram computados 44 votos favoráveis ao projeto e 32 votos contrários. Além de duas abstenções, dos senadores Renan Calheiros (MDB) e José Serra (PSDB).

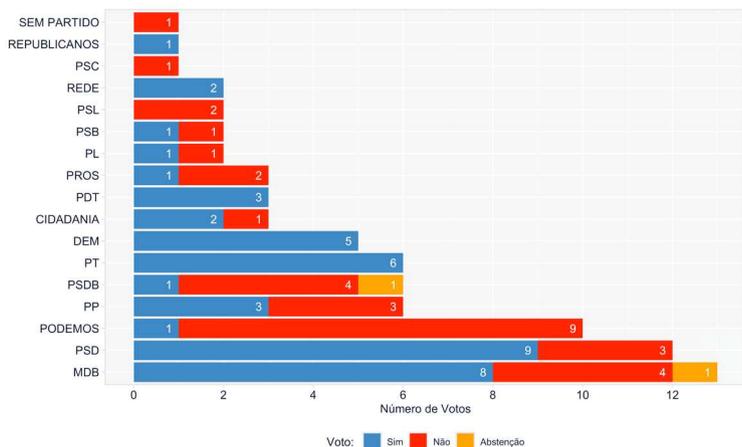


Figura 10. Distribuição de votos por partido, no Senado Federal

Fonte: elaboração própria.

## 6.2. A TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

As mudanças mais significativas ao projeto foram realizadas na Câmara dos Deputados. Isso pode ser explicado, em primeiro lugar, pela diferença do tempo de tramitação em cada uma das casas. Enquanto o Senado aprovou um texto em 48 dias, decorridos entre 13 de maio de 2020 e 30 de junho de 2020, na Câmara dos Deputados, o projeto conta com mais de 750 dias de tramitação, até o fechamento deste texto, em agosto de 2022. Uma segunda razão para o maior número de mudanças na Câmara dos Deputados é a tramitação, nessa casa, do projeto por comissões e estabelecimento de grupos de trabalho, em função da rejeição do regime de urgência.

### ***6.2.1. A RECEPÇÃO NA CASA REVISORA***

Se, por um lado, a tramitação sem grandes impedimentos e com ampla participação dos partidos no Senado alimentou o otimismo de apoiadores do projeto, o andamento na Câmara dos Deputados demonstra que a aprovação de um marco regulatório sobre o tema pode não ser tarefa simples, e o projeto de lei parece assumir contornos mais polarizados.

Em abril de 2022, a Câmara dos Deputados rejeitou o requerimento de urgência para votação do projeto de lei, que viabilizaria a votação no plenário sem que o texto passasse pela análise de comissões internas. A aprovação do regime de urgência dependia do voto favorável de 257 deputados, mas apenas 249 foram obtidos.

A rejeição da urgência do projeto no plenário da Câmara foi compreendida por muitos como o primeiro grande efeito da nova correlação de forças do governo até as eleições presidenciais de 2022. O papel de Arthur Lira, presidente da casa, também não pode ser desconsiderado: pressionado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o político alagoano inseriu em pauta o tema sem compromisso com o resultado, embora tenha trabalhado para abrir frentes de negociação com bancadas de centro e representantes do governo, por meio da Casa Civil.

Apesar das dificuldades em incluir o tema na pauta de votação da Câmara, a relevância do projeto parece não ser desconsiderada. Além dos debates públicos e da ampla cobertura pela imprensa nacional, desde sua aprovação no Senado, o texto foi objeto de 42 discursos no plenário

da Câmara. Destes, 20 ocorreram no ano de aprovação do projeto pela casa iniciadora, seguido de um silêncio de quase um ano, em 2021, em que houve apenas dois discursos. Já no ano de 2022, o debate toma fôlego outra vez: até maio deste ano, o projeto contou com outros 20 discursos no plenário da casa revisora.

### ***6.2.2. DISCURSOS DE PARLAMENTARES***

Na Câmara, foram registradas manifestações sobre o projeto de lei mesmo antes da aprovação do texto no Senado Federal, no dia 30 de junho de 2020. Ao todo, até o fechamento deste texto, em agosto de 2022, 44 discursos mencionam o projeto. A sua maioria representa manifestações contrárias (22), outros 19 representam manifestações favoráveis e três apresentam ou citam o projeto, sem juízos de valor quanto ao conteúdo.

Discursaram os deputados Bia Kicis (9), Lídice da Mata (4), Henrique Fontana (3), Fábio Trad (2), Fernanda Melchionna (2), Alê Silva (1), Arthur Lira (1), Bibi Nunes (1), Carlos Jordy (1), Daniel Silveira (1), Eduardo Bolsonaro (1), Enio Verri (1), Giovani Cherini (1), Ivan Valente (1), João Daniel (1), Joice Hasselmann (1), Jorge Solla (1), Léo Moraes (1), Marcel Van Hattem (1), Orlando Silva (1), Paulo Ganime (1), Paulo Teixeira (1), Rogério Correia (1), Soraya Manato (1), Tiago Mitraud (1), Vinicius Carvalho (1), Vitor Hugo (1) e Zé Neto (1).

A aproximação da data de votação no Senado suscitou debates na Câmara. Eles tiveram início em 25 de junho

de 2020, com os discursos dos deputados Paulo Ganime (NOVO), Bia Kicis (PSL) e Tiago Mitraud (NOVO), todos contrários à aprovação do projeto na redação apresentada. Os dias seguintes à votação do projeto no Senado, com o recebimento da proposta na Câmara dos Deputados, também contou com um número significativo de manifestações. No mês de julho de 2020, houve 14 discursos sobre o projeto. A votação do requerimento de urgência na Câmara também reacende o debate, de modo que os dias 5, 6 e 7 de abril de 2022 registram 11 discursos.

Os argumentos mais frequentes nos discursos são (i) os impactos das fake news sobre o regime democrático, notadamente os seus efeitos perversos sobre o processo eleitoral, (ii) a ameaça à liberdade de expressão, (iii) a correspondência com outros institutos, como o da calúnia, difamação, ameaça e injúria, (iv) os riscos à concorrência e a (v) celeridade da tramitação do projeto.

(i) O argumento dos impactos no processo eleitoral baseia-se na possibilidade de instrumentalização de redes sociais e aplicativos de mensageria instantânea como estratégia para divulgação maciça de notícias intencionalmente falsas ou deturpadas, com o intuito de prejudicar candidatos ou partidos políticos. O argumento é identificado em 14 dos 44 discursos analisados. Destes, 13 são favoráveis à regulamentação e um é contrário. Tanto o deputado contrário quanto os favoráveis à regulamentação reconhecem o potencial destrutivo desse tipo de estratégia. Para os deputados favoráveis, a regulamentação promoveria paridade no processo eleitoral. Para o único deputado com discurso

contrário, a ideia de que a regulamentação promoveria paridade de armas no processo eleitoral é enfraquecida pela suposta existência de um posicionamento político-ideológico prévio de provedores de redes sociais, responsáveis pela moderação do conteúdo, que tenderiam a remover conteúdos identificados com pautas “à direita”.

(ii) Vinte e quatro discursos enfrentam o problema da ameaça à liberdade de expressão e risco de censura. Destes, 18 são contrários ao projeto, enquanto seis são favoráveis. Quando instrumentalizado contrariamente à regulamentação da matéria, sinaliza-se o risco de excessos, como o uso de conceitos indeterminados ao cercear ou restringir a possibilidade de manifestação. Quando instrumentalizado a favor da regulamentação, o argumento inclui a diferenciação entre manifestações de opiniões individuais e a atuação de grupos.

(iii) Identificado em sete discursos, o argumento da correspondência da regulamentação das fake news com outros institutos, como a calúnia, difamação e injúria, geralmente é usado em discursos contrários ao projeto. Desses sete, apenas um é favorável à regulamentação. Nesse tipo de argumentação, defende-se a ideia de que o combate às fake news já seria possível por meio da correspondência dessas condutas com institutos do Direito Penal ou do Direito Civil, não havendo justificativa para a edição de lei específica. O tema é diretamente analisado na Parte 2 deste livro.

(iv) Outros cinco discursos, quatro contrários e um favorável, enfrentam o problema do risco de restrições à concorrência, gerado pela regulamentação. Parlamentares

que usam esse argumento aparentam preocupação com as potenciais barreiras de entrada que poderiam ser geradas pela regulamentação. Defende-se que, em um mercado já monopolizado por grandes players, a imposição de custos de fiscalização e adequação à norma pode impedir a entrada de novos agentes econômicos e/ou agravar o cenário de monopolização. Esse argumento ajudou a alterar um dos critérios para identificação dos destinatários da norma: o número mínimo de usuários da rede ou plataforma. Enquanto o projeto aprovado no Senado fixou o número mínimo de usuários em dois milhões, a versão do relator, na Câmara, eleva esse número mínimo para dez milhões de usuários.

(v) Presente em apenas três dos 44 discursos, o argumento da celeridade de tramitação do projeto na casa iniciadora é identificado em discursos realizados logo após o recebimento do texto na Câmara dos Deputados, sempre contrários e sempre associados a pelo menos um dos argumentos já mencionados. O argumento baseia-se nas limitações impostas pela pandemia de Covid-19 e suspensão do trabalho de comissões temáticas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Além disso, considera o tempo decorrido entre a apresentação do texto original e a votação do substitutivo no Senado. Os deputados Marcel Van Hattem, Léo Moraes e Paulo Ganime não manifestaram direta oposição à regulamentação da matéria. As críticas são direcionadas à ausência de debate apropriado, “complexo e profundo nas Comissões temáticas” e “sem uma comissão ter sido criada para tratar do tema”.

### ***6.2.3. A TRAMITAÇÃO NO GRUPO DE TRABALHO E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS***

Em 21 de junho de 2021, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (Progressistas), por meio de Ato do Presidente, criou grupo de trabalho com o propósito de analisar e elaborar parecer ao Projeto de Lei nº 2.630 e seus apensados. Em 4 de outubro de 2021, novo Ato do Presidente prorrogou por 90 dias, a partir de seu vencimento, o prazo para conclusão de atividades do grupo. A deputada Bruna Furlan (PSDB) foi nomeada presidente do grupo e responsável pela condução dos trabalhos. A relatoria ficou com o deputado Orlando Silva (PCdoB).

O grupo realizou 27 reuniões técnicas e deliberativas, em modo presencial e remoto, incluindo a realização de 15 audiências públicas, com a participação de mais de 150 especialistas na matéria e uma reunião no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática (CCTCI).

**Tabela 10.** Temas das audiências públicas

<b>Data</b>	<b>Tema da audiência pública</b>
06/08/2021	Caminhos regulatórios para enfrentar a desinformação
10/08/2021	Medidas de transparência e da prestação de contas
12/08/2021	Moderação de conteúdos e liberdade de expressão
17/08/2021	Conteúdo pago, publicidade e impulsionamento nas redes sociais
19/08/2021	Protegendo a democracia da desinformação: uma responsabilidade compartilhada
24/08/2021	Como identificar agentes maliciosos sem ferir a proteção de dados?

## Proposições legislativas sobre fake news no Congresso Nacional

26/08/2021	Como combater a desinformação nos serviços de mensageria privada
31/08/2021	Tecnologia e soberania nacional
02/09/2021	Aumentando a conscientização sobre a desinformação: o papel da educação
09/09/2021	Diversidade de plataformas e regulação assimétrica
14/09/2021	Boas práticas no combate à desinformação durante a pandemia de Covid-19
16/09/2021	Impactos de uma lei contra desinformação no ecossistema de inovação
21/09/2021	Criminalização da desinformação: uma boa saída?
23/09/2021	Alterações no marco civil da internet e responsabilização das plataformas
28/09/2021	Implementação e fiscalização da lei: quem regula?

**Fonte:** elaboração própria.

### ***6.2.4. O VOTO DO RELATOR ORLANDO SILVA (PCDOB) E O USO DO DIREITO COMPARADO***

Já no início de seu voto, no último relatório apresentado na Câmara, o relator, o deputado Orlando Silva, considera as fake news externalidades negativas decorrentes daquilo que chamou de “liberdade na internet”: a informação ubíqua gerou escassez de audiência, sendo cada vez mais necessário que os conteúdos consigam de alguma forma capturar a atenção do público. Nesse sentido, notícias falsas, *clickbaits*, são instrumentos cada vez mais utilizados. Além disso, justifica a necessidade de regulamentação da matéria a partir de efeitos da desinformação, classificados como fatais para a democracia: redução da capacidade cognitiva da população, influência no processo eleitoral, prejuízo

a versões políticas concorrentes e silenciamento de vozes dissonantes, empobrecimento do debate e multiplicidade de visões de mundo. Considera, ainda, experiências como o linchamento de reputações nas redes sociais, intimidação de jornalistas e figuras públicas, e a produção profissional de notícias distorcidas para fins políticos e econômicos.

Em seu voto, o relator também faz uso do direito comparado, citando as legislações de França, Alemanha e Estados Unidos como exemplos de países que já impuseram obrigações aos meios digitais.

Na Alemanha, em 2017, foi editada lei que trata da retirada de conteúdo da internet. Válida para redes sociais com mais de dois milhões de usuários, excluindo empresas de conteúdos jornalísticos, a lei alemã considera ilegais os conteúdos relacionados a artigos específicos do Código Penal, incluindo ameaças à democracia, estado de direito, defesa nacional e ordem pública — ameaças, incitação das massas, descrições de violências —, ofensas religiosas, de ideologia ou à autodeterminação sexual; disseminação ou produção de pornografia infantil; e insulto, difamação, e falsificação de materiais probatórios. De acordo com essa legislação, as redes sociais que receberem mais de 100 reclamações anuais deverão publicar relatório descrevendo os procedimentos utilizados, autores das reclamações por categoria de usuários, especialistas e associações consultadas, bloqueios feitos e tempos de reação (24 horas, 48 horas etc.). Em termos procedimentais, as redes sociais devem reconhecer reclamações imediatamente e remover ou bloquear o acesso a conteúdos manifestamente ilegais em 24 horas do recebimento

da reclamação, em até sete dias para os não manifestos e em prazos maiores, caso solicitados esclarecimentos ao usuário ou derivado o conteúdo em questão para entidade independente de verificação. As instituições de verificação devem ser custeadas pelas redes sociais e as penalidades, aplicadas pelo Ministério da Justiça, podem chegar a cinco milhões de euros.

A França, por sua vez, editou em 2018 a lei denominada “Luta contra a Manipulação da Informação”, mais ampla, regulando serviços de internet, televisão e rádio. Ainda que posteriormente declarada parcialmente inconstitucional, a lei foi amplamente explorada no voto do relator. A princípio, a lei francesa modificava o Código Eleitoral para estabelecer obrigações aos prestadores de serviços relevantes digitais durante os três meses precedentes e até a data de eleições. Além disso, a lei modificava a Lei de Liberdade das Comunicações, permitindo que o Conselho Superior do Audiovisual — autoridade reguladora de serviços de rádio e televisão francesa — pudesse rejeitar o plano de trabalho de emissoras que contivessem emissões que implicassem um sério risco de ataque à dignidade da pessoa humana, à liberdade e à propriedade, à pluralidade de pensamento e opinião, à proteção da infância e adolescência, à ordem pública, à defesa nacional ou aos interesses fundamentais da pátria, incluindo o funcionamento regular de suas instituições. No trecho declarado constitucional e que busca combater a manipulação de informação no âmbito da internet, a lei estabeleceu que os provedores de serviços online deveriam: (i) incluir um dispositivo indicando que o conteúdo é falso, especialmente quando patrocinado;

(ii) identificar os contratantes de conteúdos patrocinados em debates de interesse geral; (iii) realizar ações de educação; (iv) informar o Conselho Superior do Audiovisual acerca das medidas tomadas; (v) indicar interlocutor e representante legal para esse fim.

Nos Estados Unidos, apesar de não haver regulação sobre o tema das fake news, o relator considera relevantes os pedidos de alterações, constantes do texto da chamada seção 230 da Lei da Decência das Comunicações. A seção 230, após sucessivas interpretações extensivas, tornou-se uma espécie de direito de moderar o conteúdo de terceiros por parte dos provedores de aplicações, que passaram a gozar de direitos editoriais sem a contrapartida dos deveres correspondentes dos meios de comunicação tradicionais.

### ***6.2.5. O NOVO TEXTO E SUAS ALTERAÇÕES***

O relator do projeto na Câmara dos Deputados apresentou uma nova versão do texto no dia 31 de março de 2022. A nova versão conta com mudanças significativas e, caso aprovada, resultará no retorno do projeto ao Senado Federal para nova análise e votação. As principais modificações tratam da inclusão da imunidade parlamentar no projeto, instituto que, de acordo com o texto, será estendido às opiniões em redes sociais. Além disso, a proposta faz uma importante ressalva quanto às contas indicadas como institucionais pelos órgãos e agentes públicos: o relator deixa claro que, caso possua mais de uma conta em uma plataforma, o agente político ou servidor público indicará aquela que representa oficialmente seu mandato ou cargo ao respectivo

órgão corregedor, sendo as demais eximidas das obrigações.

O novo texto também altera (ou qualifica) as obrigações relativas à representação no Brasil de provedores sujeitos à Lei: o novo texto deixa claro que a representação deverá ter plenos poderes para responder perante as esferas administrativa e judicial; para fornecer informações às autoridades competentes; para cumprir as determinações judiciais; e responder a eventuais penalizações. Nesse ponto, o deputado Orlando Silva esclarece que o projeto saiu de uma mera representação formal para uma representação que fosse capaz de cumprir determinações judiciais.

Outra alteração relevante diz respeito aos conteúdos jornalísticos: foi incluído um dispositivo que obriga que os conteúdos jornalísticos utilizados pelos provedores sejam por eles remunerados. A ideia foi a de valorizar a informação produzida pelo jornalismo profissional como forma de combater a desinformação.

A última versão do projeto, em debate na Câmara dos Deputados e proposto pelo relator, resolve estender a aplicação da lei a provedores de aplicações que funcionam como ferramentas de busca. Permanece a incidência apenas sobre provedores que ofertem serviços ao público brasileiro e exerçam atividades de forma organizada, profissionalmente e com fins econômicos, e que tenham mais de dez milhões de usuários registrados.

Além disso, o novo texto propõe alterações no art. 4º da lei, que trata dos objetivos. A supressão de termos como “comportamento inautêntico”, considerados abstratos, e a tentativa de conferir proteção reforçada aos usuários contra eventuais aplicações discriminatórias dos termos de uso figuram entre as mais significativas mudanças e representam um esforço de conferir objetividade ao texto.



PARTE 2

**CASOS SOBRE  
FAKE NEWS  
EM TRIBUNAIS  
BRASILEIROS**



# 1. INTRODUÇÃO

*Bernardo Schwaitzer*

*Julia Martel*

*Eduardo Jordão*

A despeito de, até o momento, haverem sido aprovadas poucas iniciativas legislativas voltadas especificamente para a regulação das fake news, o ordenamento jurídico brasileiro já conta com diversas normas de aplicação mais geral que incidem sobre essa prática. Por exemplo, no direito civil, a proteção aos direitos da personalidade<sup>141</sup> implica a possibilidade de condenação à indenização e à obrigação em caso de danos morais causados pela publicação de fake news. No direito penal, os tipos penais de calúnia e difamação<sup>142</sup>

---

141. Por exemplo, art. 5º, X da Constituição Federal; art. 12 do Código Civil.

142. Respectivamente, arts. 138 e 139 do Código Penal.

podem incidir sobre a prática de fake news, caso ela implique violação ao direito à honra de algum indivíduo. Já no direito eleitoral, diversas normas preveem punições ou outras consequências jurídicas para a divulgação de informação falsa em contexto eleitoral — por exemplo, o crime eleitoral de divulgar fato sabidamente inverídico e capaz de exercer influência perante o eleitorado.<sup>143</sup>

Essas normas se prestam a regular as condutas dos indivíduos de maneiras diferentes: enquanto aquelas próprias do direito civil atribuem direitos e preveem a obrigação de indenizar caso eles sejam ofendidos, as do direito penal e as do direito eleitoral estabelecem vedações diretas a condutas indesejadas e preveem punições para o seu descumprimento. No entanto, elas têm um elemento em comum: o Poder Judiciário tem um papel relevante na sua aplicação. Afinal, para que a reparação aos direitos da personalidade seja aplicada, o Judiciário deve identificar uma violação e arbitrar a indenização. A punição pelos crimes comuns e pelos crimes (ou demais infrações) eleitorais, por sua vez, depende também da condenação e definição da punição pela Justiça.<sup>144</sup>

Mas se é verdade que existe, no Brasil, um conjunto de normas a partir das quais é possível mobilizar o Poder Judiciário em demandas relacionadas às fake news, também

---

143. Art. 323 do Código Eleitoral.

144. O protagonismo do Judiciário é ainda maior no caso da Justiça Eleitoral, que, além de aplicar normas criadas por outras instituições, tem a competência para editar normativos aplicáveis ao contexto eleitoral (v. art. 61 da Lei nº 9.096/1995).

é verdade que elas não foram elaboradas com o objetivo específico de regular esse novo fenômeno. Tanto os direitos da personalidade e os crimes contra a honra, quanto a infração eleitoral de divulgar fato sabidamente inverídico são, na verdade, categorias tradicionais no direito civil, no direito penal e no direito eleitoral, respectivamente. Em relação a elas, existe um corpo de doutrinas e de parâmetros que vem sendo desenvolvido pelo Judiciário e pela doutrina jurídica desde a incorporação dessas categorias ao direito.

Por isso, ao solucionar demandas surgidas a partir de manifestações do problema das fake news em diferentes esferas do direito, o Judiciário terá como suporte, para a tomada de decisão, esse corpo normativo desenvolvido a partir dessas categorias tradicionais. Por outro lado, ele estará lidando com um fenômeno novo, característico da era digital, que possivelmente agregará novas complexidades às normas jurídicas voltadas à proteção de direitos da personalidade ou da lisura do processo eleitoral — relacionadas, por exemplo, à velocidade e ao alcance com que ocorre a disseminação de informação em ambiente virtual.

Tendo isso em vista, este texto buscará analisar a resposta ao problema das fake news que vem sendo oferecida pelo Judiciário no Brasil, a partir de uma pesquisa na qual foram analisadas 186 decisões da Justiça Comum e da Justiça Eleitoral. O estudo será orientado por uma pergunta específica: *De que forma o Judiciário vem aplicando as normas jurídicas já existentes no direito brasileiro ao decidir casos que envolvem o fenômeno das fake news?*

Como resposta a essa pergunta, serão apresentados casos que ilustram duas formas de atuação judicial distintas que foram encontradas no universo de casos analisados: uma composta por casos nos quais as características desse fenômeno, enquanto elementos dos fatos a serem considerados pelos magistrados, provocaram algum tipo de inovação na conclusão jurídica adotada em relação às normas vigentes (à qual se referiu como atuação *inovadora*) e uma identificada em casos que foram solucionados sem que essas características particulares tenham produzido esse tipo de inovação (à qual se referiu como atuação *reiterativa*).

Para atingir esses objetivos, a Parte 2 será dividida em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, será feita uma descrição da metodologia para formação da base de decisões e para a sua análise. Na terceira seção, serão apresentadas decisões ilustrativas das formas de atuação judicial que foram denominadas reiterativa e inovadora. Ao final, na quarta seção, será feita uma breve conclusão, que buscará traçar algumas reflexões a partir das discussões apresentadas.

Embora existam outros trabalhos que já lançaram um olhar sobre a resposta judicial às fake news no Brasil, eles se concentraram no plano teórico ou na análise de decisões específicas.<sup>145</sup> Este texto busca contribuir para o

---

145. SARLET, Ingo Wolfgang; SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. Liberdade de Expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 534–578, maio/ago. 2020; ABREU, Arthur Emanuel Leal; ADEODATO, João Maurício Leitão. Complexidades na conceituação jurídica de fake news: ambivalência, imprecisões e legitimidade para delimitação. *Revista Em Tempo*, [s.l.], v. 19, n. 1, 2020.

desenvolvimento de uma análise mais abrangente da forma como as fake news estão sendo combatidas pelo Poder Judiciário em diferentes esferas de proteção de direitos, ao promover uma análise transversal das respostas judiciais a casos relacionados a fake news no direito civil, no direito penal e no direito eleitoral. Além disso, a partir da análise das respostas judiciais às fake news, buscar-se-á extrair reflexões mais amplas sobre a forma como o Poder Judiciário vem respondendo a um fenômeno relativamente novo, de grande relevância social e que possui um tratamento legislativo ainda incipiente — e comparar essas respostas com as propostas que vêm sendo consideradas na arena legislativa.



## 2. METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS

*Bernardo Schwaitzer*

*Julia Martel*

*Eduardo Jordão*

O trabalho buscou analisar empiricamente o tratamento dado às fake news pelo Poder Judiciário. Para isso, foi necessário construir uma base de dados que contivesse uma quantidade representativa de decisões judiciais. Foi utilizada a ferramenta de busca do site Jusbrasil<sup>146</sup> para obter uma lista contando todos os processos em tribunais brasileiros nos quais a expressão “fake news” é citada em algum momento na decisão. Os Tribunais abrangidos pela busca foram o Supremo Tribunal Federal; o Superior Tribunal de

---

146. <https://www.jusbrasil.com.br/>. Agradecemos a Lucas Thevenard pelo auxílio nessa tarefa.

Justiça; o Tribunal Superior Eleitoral; o Tribunal Superior do Trabalho; todos os Tribunais Regionais Federais; todos os Tribunais Regionais Eleitorais; todos os Tribunais Regionais do Trabalho; e todos os Tribunais de Justiça. Essa busca permitiu obter uma base de decisões inicial bastante ampla, contendo 1.021 decisões judiciais de diversos Tribunais em diferentes regiões do Brasil.

É importante justificar a utilização do termo “fake news” como critério de busca, tendo em vista que essa expressão já é alvo de objeções na literatura especializada, especialmente por ser considerada imprecisa ou vaga. Tandoc, Lim e Ling<sup>147</sup> demonstram essas dificuldades com o conceito ao analisarem 34 artigos acadêmicos que utilizaram o termo entre 2003 e 2017 e identificarem que ele foi utilizado para designar fenômenos muito distintos em cada um deles, desde notícias efetivamente fabricadas e fotos e imagens manipuladas até manifestações como sátiras e paródias.<sup>148</sup>

---

147. TANDOC JR., Edson. LIM, Zheng; LING, Richard. Defining ‘Fake News’: A Typology of Scholarly Definitions. *Digital Journalism*, v. 6, n. 2, pp. 137–152, 2017.

148. Além disso, para Wardle e Deraknshan, o termo “fake news” não é adequado para descrever o complexo fenômeno contemporâneo a que elas se referem como desordem informacional. Segundo as autoras, o termo foi apropriado por políticos em diversos países para atacar o trabalho de organizações que apresentam coberturas consideradas desfavoráveis. Dessa forma, o uso da expressão “fake news” seria um mecanismo para descreribilizar o trabalho da mídia e restringir a liberdade de imprensa, e, em última instância fortalecer figuras públicas que se colocam contrárias aos veículos tradicionais (nesse sentido, v. ZUCKERMAN, Ethan. Stop saying “fake news”. It’s not helping. *Ethan Zuckerman*, 2017. Disponível em: <https://ethanzuckerman.com/2017/01/30/stop-saying-fake-news-its-not-helping/>). No lugar de fake news, as autoras propõem a utilização de três conceitos, definidos de acordo com as dimensões falsidade da informação e capacidade

A despeito da oposição teórica ao conceito, optou-se por utilizar a expressão “fake news” como critério de busca para a seleção de decisões (em vez de outros considerados tecnicamente mais precisos, como “desinformação”) porque se entendeu que ele permanece sendo mais utilizado no senso comum para designar o fenômeno. Partiu-se da premissa de que um indivíduo que se sente atingido pelo compartilhamento de desinformação ou de uma informação maliciosa dificilmente terá contato com as nuances conceituais delineadas pela literatura — e, portanto, ao levar o caso ao Poder Judiciário, fará alguma menção à expressão popular “fake news” (ainda que acompanhada de expressões como “desinformação”).

Definida uma base inicial de 1.021 decisões de tribunais nas quais o termo “fake news” foi citado, as decisões foram lidas por dois pesquisadores, advogados habilitados, de forma a excluir casos que não tratavam, efetivamente, de discussão relacionada a fake news (por exemplo, casos nos quais o termo “fake news” aparecia incidentalmente em um precedente citado na decisão, mas esse aspecto do precedente era irrelevante para a discussão jurídica em questão). Além disso, foram excluídos casos nos quais o

---

de gerar danos: informação errada (*mis-information*), caracterizada por ser uma informação falsa compartilhada, sem intencionalidade danosa; desinformação (*dis-information*), caracterizada por ser uma informação falsa compartilhada com intencionalidade de acarretar dano; e informação maliciosa (*mal-information*), caracterizada por ser uma informação verdadeira, que deveria ser mantida na esfera privada, mas é compartilhada para gerar danos a pessoas e instituições. Ver: WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Houssein. Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. *Council of Europe Report DGI*, 2017.

termo “fake news” aparecia apenas no relatório das decisões, seja por meio da descrição das alegações das partes, seja por meio da descrição ou citação da sentença de primeiro grau. Assim, buscou-se uma unidade de análise mais homogênea: a utilização do termo na argumentação de magistrados a partir da segunda instância, quando o termo “fake news” fosse efetivamente mencionado no desenvolvimento do raciocínio judicial.

As divergências entre os pesquisadores foram solucionadas uma a uma. Ao final, compunham a base 186 decisões de diferentes tribunais, dispostas conforme a Tabela 1:

**Tabela 1.** Quantidade de decisões por ramo Judiciário

Sistema judicial	Quantidade de decisões
Justiça Comum (TJs)	98
Justiça Eleitoral (TST e TREs)	82
Justiça Trabalhista (TST e TRTs)	1
STF e STJ	5

**Fonte:** elaboração própria.

Como se vê, a base revela uma leve prevalência de casos na Justiça Comum (98) em relação à Justiça Eleitoral (82). Esse dado pode contrariar a eventual impressão de que o problema das fake news está relacionado especialmente ao momento das eleições, no qual tem capacidade de afetar de forma substancial o debate democrático. Ao contrário, a base sugere que problemas relacionados à disseminação de fake news surgem também em situações cotidianas e são levados até a Justiça Comum. Entretanto, cabe destacar

que a diferença de casos entre a Justiça Comum e a Justiça Eleitoral é pequena, o que, considerando a abrangência mais limitada da competência da Justiça Eleitoral, tanto em razão de matéria, quanto temporalmente, permite afirmar que a dimensão de enfrentamento das fake news enquanto risco ao debate democrático é relevante no Brasil.

A Tabela 2, a seguir, apresenta a quantidade de decisões por ano, desde 2017 até 2022 (o critério de busca não encontrou decisões anteriores a 2017):

Tabela 2. Quantidade de decisões por ano

Ano	Quantidade de decisões
2017	1
2018	43
2019	9
2020	64
2021	66
2022	3

Fonte: elaboração própria.

Os dados sugerem um crescimento de casos em que os tribunais foram acionados para enfrentar o problema das fake news a partir de 2020. É interessante notar a alteração da prevalência do ramo do Judiciário em cada ano: em 2018, 33 dos 43 casos analisados eram da Justiça Eleitoral. Em 2020, ano de eleição, 28 casos foram decididos na Justiça Eleitoral, enquanto 34 foram decididos na Justiça Comum. Em 2021, 48 casos foram decididos na Justiça Comum e apenas 15 foram decididos na Justiça Eleitoral.

Como tendência geral, é possível perceber um aumento na quantidade de casos de fake news decididos pelo Poder Judiciário brasileiro nos últimos cinco anos. Inicialmente, tais casos concentravam-se na Justiça Eleitoral, fato que está alinhado com a tradicional percepção das fake news como um problema para a democracia.<sup>149</sup> Entretanto, houve um expressivo crescimento de casos de fake news em Tribunais da Justiça Comum, uma amostra da disseminação desse fenômeno na vida cotidiana.

Os contextos fáticos das demandas que apareceram no universo de decisões foram variados: desde compartilhamento de supostas fake news em grupos de WhatsApp até supostas associações criminosas para a criação e disseminação de fake news visando atingir figuras políticas, passando por publicações de *blogs*, postagens de pessoas comuns no Facebook e até mesmo por matérias de veículos de imprensa tradicional.

---

149. SARLET, Ingo Wolfgang; SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. Liberdade de Expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 534–578, maio/ago. 2020.

# 3. COMO O JUDICIÁRIO BRASILEIRO SE COMPORTA EM CASOS DE FAKE NEWS?

O estudo desenvolvido a partir das decisões que compuseram sua base buscou investigar a forma como o Judiciário tem aplicado normas e categorias jurídicas preexistentes ao decidir sobre casos que envolvem o fenômeno das fake news. Que tipo de impacto essa nova realidade — enquanto elemento da base fática a ser considerada pelos tribunais ao decidir — tem tido sobre as conclusões jurídicas adotadas ou sobre o processo de aplicação do direito vigente?

As decisões selecionadas permitiram a identificação de duas formas de atuação distintas. A primeira foi definida como aquela em que características das fake news, enquanto elementos do conjunto de fatos a serem analisadas

nas decisões, não alteraram o raciocínio jurídico ou a conclusão adotada. Essa forma de atuação foi denominada *atuação judicial reiterativa*. A segunda forma de atuação identificada foi aquela na qual pelo menos uma das características associadas às fake news teve impacto sobre o processo de aplicação do direito — ou seja, essa circunstância foi relevante no processo de aplicação de alguma norma incidente no caso —, de uma forma que não era plenamente determinada pelas normas ou parâmetros jurídicos preexistentes. A relevância de elementos associados às fake news ocorreu, por exemplo, quando eles desencadearam novas controvérsias acerca do âmbito de incidência das normas ou introduziram novos elementos fáticos a serem considerados em exercício de ponderação em caso de conflito entre princípios ou direitos. Essa forma de atuação foi denominada *atuação judicial inovadora*.<sup>150</sup>

Antes de passar à identificação de decisões e posturas judiciais que caracterizam essas duas tendências, é importante fazer alguns comentários. Primeiro, conforme mencionado, o critério que distingue as tendências reiterativa e inovadora é o papel de relevância dos elementos caracterizadores de fake news no raciocínio judicial. Entretanto,

---

150. Ao chamar certas decisões de inovadoras, pretende-se fazer referência apenas ao fato de que, nesses casos, a resposta judicial oferecida não é plenamente determinada pelas normas de direito e parâmetros judiciais existentes. Rotular certas decisões como amostras de atuação judicial inovadora não implica, no entanto, afirmar que elas necessariamente decorram de uma postura decisória assumida *pelos magistrados*, uma vez que a inovação pode decorrer, por exemplo, de elementos de indeterminação do *próprio direito*. As possíveis razões que podem levar a uma atuação inovadora serão exploradas mais adiante na seção 3.2.

não foi adotada, para esse fim, nenhuma definição própria de quais seriam esses elementos caracterizadores. A definição desses elementos foi extraída das próprias decisões analisadas, uma vez que o objetivo da análise era descrever o tratamento jurídico dado pelos magistrados às fake news a partir de sua própria compreensão das dimensões do fenômeno. Assim, foram considerados elementos das fake news aqueles que os próprios magistrados consideraram associados ao fenômeno, independentemente de estarem alinhados com as definições da literatura especializada.

Outra premissa do critério de distinção entre as duas formas de atuação que deve ser esclarecida é a definição de quando se considerou que um elemento associado às fake news suscitou uma inovação em relação a normas vigentes, justificando a identificação de uma decisão como exemplo de atuação inovadora. Como o objetivo da análise era identificar casos em que a inovação judicial se deu *em razão de fatos relacionados às fake news*, foram consideradas inovadoras apenas as decisões que consideraram juridicamente relevante — ou se dedicaram a discutir a relevância jurídica de — um fato que já não era assim considerado pela norma ou pelos parâmetros judiciais já existentes.

Por exemplo, um caso no qual um Tribunal da Justiça Eleitoral se refere a uma postagem falsa na internet como fake news e analisa a falsidade do seu conteúdo para aplicar a categoria de “fato sabidamente inverídico” não seria considerado inovador, porque o elemento “falsidade do conteúdo” já era definido como juridicamente relevante pela própria norma. Pela mesma razão, não seria

considerada inovadora a decisão da Justiça Comum que avaliasse a falsidade do conteúdo para determinar se há violação ao direito à honra a justificar indenização, porque a falsidade já é um parâmetro judicial desenvolvido para orientar o exercício de ponderação entre os direitos à honra e à liberdade de expressão.<sup>151</sup> Por outro lado, seria considerada inovadora a decisão da Justiça Comum que identificasse a facilidade de disseminação pela internet — entendida, no caso, como característica associada às fake news — como um fato relevante para a decisão de manter a prisão preventiva de acusados de manter organização criminosa para produzir e divulgar fake news.

---

151. Ver, por exemplo, o voto do ministro Luis Roberto Barroso como relator da Rcl nº 22.328/2018, em julgamento unânime pelo Supremo Tribunal Federal, no qual estabeleceu oito parâmetros para o exercício da ponderação em casos envolvendo conflito entre direito à honra e liberdade de expressão, um dos quais é a falsidade da informação: “17. [...] Tanto a liberdade de expressão como os direitos de privacidade, honra e imagem têm estatura constitucional. Vale dizer: entre eles não há hierarquia. [...]”

18. Em caso de conflito entre normas dessa natureza, impõe-se a necessidade de ponderação, que, como se sabe, é uma técnica de decisão que se desenvolve em três etapas: (i) na primeira, verificam-se as normas que postulam incidência ao caso; (ii) na segunda, selecionam-se os fatos relevantes; (iii) e, por fim, testam-se as soluções possíveis para verificar, em concreto, qual delas melhor realiza a vontade constitucional. [...]

19. No estudo acima referido, defendi a aplicação de oito critérios ou elementos a serem considerados na ponderação entre a liberdade de expressão e os direitos da personalidade: (i) veracidade do fato; (ii) licitude do meio empregado na obtenção da informação; (iii) personalidade pública ou privada da pessoa objeto da notícia; (iv) local do fato; (v) natureza do fato; (vi) existência de interesse público na divulgação em tese; (vii) existência de interesse público na divulgação de fatos relacionados com a atuação de órgãos públicos; e (viii) preferência por sanções a posteriori, que não envolvam a proibição prévia da divulgação. Ao menos uma boa parte desses parâmetros parece ter sido acolhida pelo STF ao julgar a ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, no acórdão ora invocado como paradigma.”

Por fim, é importante mencionar que, devido à diversidade de casos na base, optou-se por não apresentar de forma exaustiva todos os temas representativos das formas de atuação que se pretende descrever, mas apenas destacar alguns que foram considerados ilustrativos do todo.

### 3.1. ATUAÇÃO JUDICIAL REITERATIVA

A forma de atuação judicial reiterativa foi identificada nos casos em que a solução de demandas se deu sem que os elementos associados às fake news houvessem suscitado uma inovação em relação a normas e parâmetros judiciais preexistentes. Tomando o exemplo hipotético de uma demanda de indenização por danos morais causados por uma postagem em rede social que alegasse fato falso e ofensivo à reputação do demandante, uma decisão reiterativa seria aquela que recorresse apenas às normas e parâmetros judiciais aplicáveis à difamação, de modo que os elementos caracterizadores de fake news presentes no caso não alterariam o raciocínio e a conclusão jurídica adotados.

Essa forma de atuação judicial reflete o fato de que há certas dimensões e formas de manifestação do fenômeno das fake news que são plenamente capturadas por esses institutos jurídicos ou pelos parâmetros judiciais já desenvolvidos para aplicá-los, de forma tal que, em certos casos, é possível decidir casos relacionados às fake news sem que elementos próprios do fenômeno provoquem qualquer inovação em relação ao raciocínio ou à conclusão jurídica que já seriam empregados na aplicação das normas em demais casos.

Esta seção buscará descrever a forma de atuação judicial reiterativa, recorrendo a um conjunto de decisões que se entende que as ilustra de forma adequada. Essa descrição será útil para identificar as normas, institutos e parâmetros que vêm sendo aplicados em resposta a demandas relacionadas à prática de fake news em diferentes áreas do direito — e, por isso, as decisões serão analisadas a partir da divisão entre a Justiça Comum (que implementa as normas aplicáveis ao direito civil e ao direito penal) e a Justiça Eleitoral (que implementa as normas aplicáveis ao direito eleitoral).

### ***3.1.1. A VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DA PERSONALIDADE NA JUSTIÇA COMUM***

No direito civil, a produção ou compartilhamento de fake news pode implicar violação aos direitos da personalidade, gerando direito à indenização por danos morais, com fundamento no art. 5º, V da Constituição Federal<sup>152</sup> e no art. 12 do Código Civil.<sup>153</sup> A identificação de lesão ou ameaça aos direitos da personalidade pode, além disso, gerar o direito de resposta do ofendido, conforme o

---

152. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;”

153. “Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”

art. 5º, V da Constituição<sup>154</sup> e o art. 3º da Lei nº 13.188/2015,<sup>155</sup> e o direito de exigir a cessação do ato lesivo, conforme o art. 12 do Código Civil.<sup>156</sup> Nos casos em que o ato lesivo consiste na publicação de conteúdo *online*, a sua remoção é disciplinada pelo Marco Civil da Internet, em seu art. 19.<sup>157</sup>

No contexto de demandas na esfera cível, foi possível identificar decisões nas quais a alegação de prática de fake news foi avaliada tendo como base as normas e parâmetros para a identificação de calúnia ou difamação,<sup>158</sup> ou

---

154. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;”

155. “Art. 3º O direito de resposta ou retificação deve ser exercido no prazo decadencial de 60 (sessenta) dias, contado da data de cada divulgação, publicação ou transmissão da matéria ofensiva, mediante correspondência com aviso de recebimento encaminhada diretamente ao veículo de comunicação social ou, inexistindo pessoa jurídica constituída, a quem por ele responda, independentemente de quem seja o responsável intelectual pelo agravo.

156. “Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”

157. “Art. 19. 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.”

158. As decisões que tratam das repercussões de fake news na esfera cível aplicam, com frequência, as categorias de calúnia e difamação, previstas nos arts. 38 e 189 do Código Penal. Embora tais normas tratem de tipos penais, elas são, frequentemente, utilizadas em demandas de reparação civil por

demais parâmetros para a avaliação da violação de direitos da personalidade. Essa postura é visível em acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná, que decidiu sobre pedido de exercício de direito de resposta apresentado por comentarista político da página “Brasil Sem Medo” em face da revista *Crusoe*, que havia publicado matéria intitulada “Esquema de milícia virtual de Bolsonaro é denunciado por Antagonista e Felipe Moura Brasil”, a qual mencionava o nome do autor.

O tribunal concluiu que não houve prática de fake news, uma vez que a matéria não continha ofensa, atribuição de fato desonroso ou imputação da prática de crime ao autor — todos parâmetros para a identificação de prática de difamação, injúria e demais atos ofensivos à honra a fazer jus ao direito de resposta, como se depreende do trecho a seguir:

Feitas tais considerações e analisando o caso sub judice, entendo que não há nos autos qualquer elemento de prova que demonstre a existência de ofensas praticadas pela Ré, nos moldes definidos pela Lei 13.188/2015 capazes de caracterizar calúnia, difamação ou injúria ou, ainda, que convençam de que a publicação (e/ou republicação da reportagem) se trata de “fake news”, isto é, de que apresente narrativa inverídica, conforme defendido na inicial.

Inclusive, em leitura da matéria apontada pela parte autora, vê-se que a parte ré não lhe atribuiu (ou republicou em seus canais de comunicação) qualquer adjetivo ou qualidade negativa. Vê-se, também, que sequer houve menção de prática de crime ou de ato desonroso por parte do Autor, mas tão somente se informa que seria parte de um grupo de divulgação de uma determinada ideologia (extrema-direita/

---

danos morais como parâmetros para a avaliação de se houve a prática de ato ilícito a justificar a condenação.

conservadora). (TJ-PR – APL: 00852082520198160014 Londrina 0085208-25.2019.8.16.0014 (Acórdão), Relator: Joeci Machado Camargo, Data de Julgamento: 29/01/2021, 7ª Câmara Cível, Data de Publicação: 01/02/2021).<sup>159</sup>

Esse caso ilustra algo recorrente nas decisões analisadas: com frequência, o uso do termo fake news é incorporado à fundamentação apenas como referência a uma informação ou fato falso. Assim, o recurso ao conceito de fake news tem apenas um papel de sucedâneo à avaliação de falsidade das afirmações alegadamente ofensivas. Decisões como essas foram consideradas exemplos de fundamentação reiterativa porque a avaliação da falsidade da informação já era um parâmetro judicial e doutrinário para a configuração de ofensa ao direito à honra em qualquer situação, mesmo antes do aparecimento do fenômeno das fake news.

---

159. Outras decisões consideradas reiterativas no âmbito do direito civil por motivos semelhantes incluem: TJ-PR – RI: 00029044120198160184 Curitiba 0002904-41.2019.8.16.0184 (Acórdão), Relator: Nestario da Silva Queiroz, data de julgamento: 07/10/2021, 1ª Turma Recursal, data de publicação: 11/10/2021; TJ-SP – AC: 10081702420188260127 SP 1008170-24.2018.8.26.0127, Relator: Rômolo Russo, data de julgamento: 10/07/2020, 7ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 10/07/2020; TJ-SP – AC: 10156756620188260224 SP 1015675-66.2018.8.26.0224, Relator: Rodolfo Pellizari, data de julgamento: 19/03/2021, 5ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 19/03/2021; TJ-SP – AI: 20706720420208260000 SP 2070672-04.2020.8.26.0000, Relator: Clara Maria Araújo Xavier, data de julgamento: 16/06/2020, 8ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 16/06/2020; TJ-SP – AC: 10114022420188260554 SP 1011402-24.2018.8.26.0554, Relator: Rodolfo Pellizari, data de julgamento: 03/12/2019, 6ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 03/12/2019; TJ-SP – AC: 10432879420178260100 SP 1043287-94.2017.8.26.0100, Relator: Rodolfo Pellizari, data de julgamento: 19/11/2020, 6ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 24/11/2020; TJ-SP – AC: 10130365920188260100 SP 1013036-59.2018.8.26.0100, Relator: Alcides Leopoldo, data de julgamento: 30/08/2018, 4ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 31/08/2018.

### ***3.1.2. O FATO SABIDAMENTE INVERÍDICO NA JUSTIÇA ELEITORAL***

O fenômeno das fake news também recai, potencialmente, no âmbito de incidência de diversas normas do direito eleitoral. Inclusive, uma característica institucional desse ramo do Poder Judiciário faz com que ele possa atuar de forma mais coordenada do que os outros no combate às fake news: o poder regulamentar exercido pelo TSE, que permite a edição de resoluções com significativo caráter de generalidade e abstração. Portanto, na prática, o TSE atua como instituição reguladora do processo eleitoral ao disciplinar a legislação eleitoral, situação na qual possui um poder normativo mais substancial do que outros tribunais.

Algumas das consequências previstas nas normas do direito eleitoral que podem decorrer da divulgação de fake news são: o direito de resposta previsto no art. 58 da Lei nº 9.504/1997; a determinação da cessação do compartilhamento, conforme o art. 57-D, § 3º da Lei nº 9.504/97; e a responsabilização penal, por abuso de poder e de uso indevido dos meios de comunicação. O Código Eleitoral tipifica, também, o crime de divulgação de fatos sabidamente inverídicos na propaganda ou campanha eleitoral, prevendo pena de detenção de dois meses a um ano ou pagamento de multa (art. 323).

Além dessas previsões específicas, a legislação eleitoral apresenta outros instrumentos que incidem sobre as fake news. São exemplos: a divulgação de pesquisa fraudulenta, punível nos termos do art. 33, § 4º da Lei nº 9.504/97; a contratação de pessoas para ofender a honra ou imagem

de candidatos, partidos e coligações, punível nos termos do art. 57-H, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.504/97; e a possibilidade de candidatos, partidos políticos e coligações demandarem a suspensão de conteúdos, inclusive os que veiculem informações inverídicas em redes sociais, nos termos do art. 57-I da Lei 9.504/97.

Nesse contexto, foi possível identificar decisões que solucionam demandas relacionadas a fake news com recurso a diversas normas e parâmetros preexistentes. Uma decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo ilustra bem essa postura, ao listar diversas normas potencialmente aplicáveis às fake news no âmbito do direito eleitoral e concluir que nenhuma delas se aplicava ao caso. Assim, no caso, fica evidente que o raciocínio jurídico empregado se pautou apenas pelos critérios para aplicação de normas e institutos preexistentes, de forma que, não se aplicando essas normas, não se estava diante de fake news punível pela Justiça Eleitoral:

Há regras eleitorais esparsas aplicáveis à propagação de fake news, como a que veda o anonimato (art. 57-D da Lei nº 9.504/97), a que considera crime 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 denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação (art. 57-H, § 1º da Lei nº 9.504/97) e a que determina a remoção do conteúdo [que contenham agressões ou ataques a candidatos] (art. 57-D, § 3º da Lei nº 9.504/97) e impõe sanção pecuniária a quem divulga propaganda e impulsiona conteúdo em desacordo com a lei [...] (art. 57-C, § 2º da Lei nº 9.504/97). É possível, ainda, a aplicação de sanção eleitoral da perda do mandato caso a mentira chegue a configurar abuso de poder ou fraude eleitoral.

**Das sanções elencadas à propagação de fake news (arts. 57-C, § 2º; 57-D, caput, e § 3º; e 57-H, § 1º, todos da LE), portanto, nenhuma se aplica ao caso, já que a postagem impugnada (i) não se revestiu de anonimato; (ii) não se originou de contratação de grupo de pessoas para disseminar mensagens contra a imagem de determinado candidato ou coligação; (iii) não contém agressões ou ataques a candidatos; e (iv) não foi veiculada através de pagamento ou impulsionada fora dos limites legais. (TRE-ES – RE: 060006293 ITAPEMIRIM – ES, Relator: UBIRATAN ALMEIDA AZEVEDO, Data de Julgamento: 04/12/2020, Data de Publicação: DJE, 09/12/2020) (sem grifos no original).**

No entanto, a norma de direito eleitoral mais recorrentemente acionada em casos relacionados a fake news é aquela que considera violação da legislação eleitoral a divulgação de fato sabidamente inverídico em relação a partidos ou a candidatos e capaz de exercer influência perante o eleitorado. Essa categoria é, frequentemente, utilizada nas decisões como um sinônimo para fake news, de modo que é comum que decisões que adotam essa norma como fundamento tenham uma fundamentação pautada exclusivamente por institutos e parâmetros preexistentes.

Essa postura é ilustrada por acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, no qual se analisou demanda apresentada por Fausto Ruy Pinato, candidato a deputado federal nas eleições de 2018, em face da Editora 247. O autor havia apresentado representação eleitoral que pedia a remoção de publicação da Editora 247, que afirmava que o autor seria o responsável por organizar um encontro do ex-presidente Michel Temer com um empresário que seria chefe da máfia chinesa em São Paulo. De acordo com o autor, essas

afirmações configuravam fake news e propaganda negativa. O acórdão do tribunal avaliou a alegação de propaganda negativa pautando-se pelo parâmetro do fato sabidamente inverídico, de modo que a alegação de fake news foi negada recorrendo-se exclusivamente a categorias e parâmetros jurídicos preexistentes, como se vê no trecho a seguir:

Não se olvida, aqui, a importância da divulgação da informação sobre os pré-candidatos, e o direito de realizá-la, em virtude da garantia constitucional da livre manifestação do pensamento, a qual, contudo, estará passível de limitação nos casos em que houver ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos (TSE, AgRegRESPE nº 204014, j. 10.11.2015, rel. Min. Luciana Lóssio).

[...] Como advertem Diogo Rais, Daniel Falcão, André Z. Giachetta e Pamela Meneguetti, [...] fake news seriam: “... notícias falsas, mas que parecem verdadeiras. Elas são enganosas, se revestem de diversos artifícios para enganar o leitor buscando sua curiosidade e difusão daquele conteúdo. Não é uma ficção, é mentira revestida de artifícios que lhe conferem aparência de verdade sendo capaz de produzir danos” (Direito Digital Eleitoral, autores citados, Revista dos Tribunais, 2018, pp. 68–69).

[...] Na hipótese em análise, não se pode concluir que as afirmações levadas a cabo configuram fato sabidamente inverídico, sendo, pois, inaplicável o art. 57-D, § 7º, da Lei nº 9.504/97. (TRE-SP – RP: 060089028 FERNANDÓPOLIS – SP, Relator: AFONSO CELSO DA SILVA, Data de Julgamento: 29/08/2018, Data de Publicação: DJESP – Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 04/09/2018).<sup>160-161</sup>

---

160. O acórdão reconheceu que a matéria poderia conter eventual imprecisão e mesmo fato sabidamente inverídico; no entanto, afirmou que essas não dizem respeito ao autor da representação, mas sim a terceiro (o empresário que alegadamente seria chefe da máfia chinesa em São Paulo).

161. Outros exemplos de decisões sobre fake news que se resolvem exclusivamente a partir dos parâmetros relacionados à categoria de “fato sabidamente

É interessante notar que, nessa decisão, houve um esforço de delimitação do conceito jurídico de fake news estabelecendo elementos em certa medida distintos daqueles que caracterizam os fatos sabidamente inverídicos. No entanto, após isso, passou-se a tratar fake news como sinônimo de fato sabidamente inverídico (para fins de aplicação de consequências jurídicas), de modo que o raciocínio jurídico adotado se pautou apenas por normas e parâmetros preexistentes.

Outro caso notável em que a conclusão jurídica adotada pela Justiça Eleitoral foi determinada pelas normas referentes a fatos sabidamente inverídicos foi o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, decidido no contexto das eleições municipais de 2020, que envolvia representação apresentada pelo Partido Social Liberal (PSL) com pedido de exercício de direito de resposta diante de

---

inverídico”: TRE-AP – RP: 060159735 MACAPÁ – AP, Relator: RIVALDO VALENTE FREIRE, data de julgamento: 25/04/2019, data de publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico – TRE/AP, Tomo 71, data 03/05/2019, Página 10; TRE-AP – RP: 060158873 MACAPÁ – AP, Relator: RIVALDO VALENTE FREIRE, data de julgamento: 25/04/2019, data de publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico – TRE/AP, Tomo 71, data 03/05/2019, Página 9; TRE-AP – RP: 060158958 MACAPÁ – AP, Relator: RIVALDO VALENTE FREIRE, data de julgamento: 25/04/2019, data de publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico – TRE/AP, Tomo 71, data 03/05/2019, Página 9/10; TRE-AP – RP: 060158958 MACAPÁ – AP, Relator: RIVALDO VALENTE FREIRE, data de julgamento: 25/04/2019, data de publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico – TRE/AP, Tomo 71, data 03/05/2019, Página 9/10; TRE-MG – RE: 060080090 CARATINGA – MG, Relator: LUIZ CARLOS REZENDE E SANTOS, data de julgamento: 25/11/2020, data de publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 25/11/2020; TRE-MG – RE: 060064252 IPATINGA – MG, Relator: CLÁUDIA APARECIDA COIMBRA ALVES-, data de julgamento: 03/03/2021, data de publicação: DJEMG – Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 08/03/2021.

postagens em rede social que afirmavam que participantes de um comício do partido no município de São Caetano teriam praticado vandalismo contra lavatórios públicos. O tribunal, reconhecendo se tratar de caso de fake news, solucionou a demanda a partir do direito à honra e da categoria de fato sabidamente inverídico — e, ao fazê-lo, tornou expressos alguns parâmetros judiciais que são utilizados para identificar a sua ocorrência:

Em vistas dessas razões, entendo não haver, no caso posto a julgamento, os elementos que justificam o direito de resposta, pois não enxergo a alegada violação à honra levantada pelo autor da ação, mas, como já repisado, apenas realização de críticas pela recorrente em sua rede social.

Também não vislumbro a existência de fato sabidamente inverídico, pois os fatos narrados na exordial tiveram ampla divulgação na cidade de São Caetano, sendo, inclusive, matéria do jornal televisivo da região, conforme se infere pelos vídeos colacionados pela insurgente.

Para o TSE, notícias veiculadas na mídia não embasam o pedido de direito de resposta, por não configurarem fato sabidamente inverídico. (TRE-PE – RE: 060010257 SÃO CAETANO – PE, Relator: JOSÉ ALBERTO DE BARROS FREITAS FILHO, Data de Julgamento: 07/10/2020, Data de Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 07/10/2020).

Como se vê, o acórdão afirma que as notícias veiculadas na mídia — provavelmente, fazendo referência à mídia tradicional — não podem configurar fato sabidamente inverídico segundo a jurisprudência do TSE. Com isso, faz transparecer um parâmetro judicial aplicável a essa categoria preexistente que, se aplicado para solucionar

demandas relacionadas ao fenômeno das fake news, pode limitar a atuação judicial no seu combate em determinados casos.

### 3.2. ATUAÇÃO JUDICIAL INOVADORA

Contrastando com as decisões que ilustram uma posição reiterativa do Judiciário, há certos casos nos quais o fenômeno das fake news teve um papel relevante na aplicação das normas jurídicas incidentes no caso. Trata-se das decisões nas quais ao menos um dos elementos associados às fake news, enquanto componente do conjunto de fatos a serem considerados, suscitou algum tipo de inovação no processo de tomada de decisão judicial em relação às normas e parâmetros vigentes.

As inovações no processo de tomada de decisão às quais se faz referência podem se dar de diferentes formas. Há, por exemplo, casos em que ela se dá devido a aspectos estruturais do direito em geral, que lhes conferem algum grau de indeterminação em certos casos — por exemplo, problemas de vagueza da linguagem<sup>162</sup> ou de lacuna normativa. Trata-se de problemas que decorrem do fato de que o direito veicula normas gerais a serem aplicadas a casos específicos do mundo, o que faz com que necessariamente surjam casos nos quais há incerteza quanto à inserção dos fatos no âmbito de incidência das normas ou casos nos

---

162. A descrição clássica deste problema é feita em HART, Herbert Lionel Adolphus. *The Concept of Law*. 2ª ed. Oxford: Clarendon Press, 1994 (Capítulo 8).

quais simplesmente não há norma disciplinando os fatos.

A atuação judicial diante dessa indeterminação jurídica estrutural que é considerada inovadora para fins deste trabalho é aquela na qual esses problemas de vagueza ou lacuna normativa são suscitados por elementos fáticos relacionados às fake news. Como um exemplo, é possível citar a discussão, apresentada mais adiante, sobre se o mero compartilhamento de publicação com conteúdo falso se insere no âmbito de incidência de normas do direito eleitoral que vedam a divulgação de fato sabidamente inverídico. Nesse caso, o elemento novo a ser analisado pelo tribunal que suscita dúvida sobre o âmbito de incidência da norma é o fato de que o compartilhamento via redes sociais, característico do fenômeno das fake news, permite àquele que compartilha o conteúdo agregue a ele um alcance relevante, podendo gerar uma multiplicação de eventuais danos por ele provocados.

Há outras situações nas quais a indeterminação se dá devido a características de determinadas normas que efetivamente requerem dos magistrados a consideração de um conjunto de elementos fáticos particulares ao caso. É o que ocorre, por exemplo, nos casos em que há o exercício de ponderação de princípios ou de direitos fundamentais. Nesses casos, em vez de uma consequência involuntária e inevitável da característica de generalidade do direito, a indeterminação decorre do fato de que as próprias normas intencionalmente orientam os tomadores de decisão a considerarem diversos elementos do caso concreto — ou seja, adotar certa medida de particularismo na tomada de decisão.

Essa forma de aplicação do direito se distingue daquela na qual as normas aplicadas não contêm essa orientação pelo seguinte motivo. A aplicação de regras implica a consideração, pelo tomador de decisão, de um conjunto restrito de elementos fáticos para determinar se é possível extrair certa consequência jurídica. Esses elementos são aqueles previamente selecionados pelo texto da regra. Assim, o julgamento a partir de regras implica uma limitação ao particularismo na tomada de decisão, pois não conduz a uma avaliação da melhor solução jurídica considerando todas as circunstâncias fáticas de cada caso; mas, em uma identificação, uma vez que determinados elementos dos fatos, não selecionados pelo texto da regra como juridicamente relevantes, serão necessariamente desconsiderados.<sup>163</sup> Naturalmente, é possível que haja incerteza em relação ao conjunto de elementos fáticos considerados juridicamente relevantes pela norma ou a se os fatos analisados no caso em questão contêm esses elementos, mas isso nos conduz à primeira forma de manifestação da inovação, abordada anteriormente.

Há certas normas, no entanto, que *demandam* um grau maior de particularismo na tomada de decisão. Os princípios, por exemplo, são normas que orientam o seu aplicador a maximizá-las considerando as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto.<sup>164</sup> Isso é o que ocorre

---

163. SCHAUER, Frederick. *Playing by the rules: A philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life*. Oxford: Clarendon Press, 1991. p. 21–22.

164. ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 90.

no exercício de ponderação de princípios ou de direitos fundamentais, nos quais não há uma seleção prévia clara dos elementos fáticos relevantes e o trabalho do tomador de decisão envolve uma consideração de uma amplitude maior de fatos potencialmente relevantes do caso concreto.<sup>165</sup> Há, ainda, certas normas que, embora tenham a estrutura normativa de regras, carregam comandos direcionados aos tomadores de decisão que requerem que eles considerem circunstâncias fáticas particulares: é o caso, por exemplo, da norma do art. 300 do Código de Processo Civil que prevê que seja feita uma análise do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo para avaliar se deve ser deferido um pedido de tutela de urgência.

*Para fins deste trabalho*, a atuação judicial considerada inovadora diante desses tipos de norma é aquela na qual algum dos aspectos do caso concreto considerado na aplicação dessas normas — que, como dito, orientam os tribunais a adotarem certa dose de particularismo — é um elemento associado às fake news, o que é o mesmo que dizer que algum dos elementos das fake news foi relevante para a conclusão jurídica extraída.<sup>166</sup> Esse parece ser o caso, por exemplo, das decisões, abordadas mais adiante, nas quais se considerou a gravidade do problema social

---

165. SCHAUER, Frederick. Balancing, subsumption, and the constraining role of legal text. *Law & Ethics of Human Rights*, v. 4, n. 1, p. 35–45, 2010. p. 39.

166. É importante reforçar, novamente, que foram consideradas inovadoras apenas decisões nas quais a circunstância fática relacionada às fake news considerada no processo de aplicação da norma já não era definida como juridicamente relevante a partir de normas ou parâmetros judiciais preexistentes.

das fake news como elemento fático a ser avaliado na ponderação entre o direito à liberdade de expressão e o direito à honra.<sup>167</sup>

Essas duas formas de atuação consideradas inovadoras decorrem de características de indeterminação das próprias normas aplicadas pelos magistrados. No entanto, não se pode excluir a possibilidade de que haja, por exemplo, decisões particularistas que valorem juridicamente um elemento fático associado às fake news não em decorrência de orientação recebida das próprias normas aplicadas, mas em razão de postura decisória assumida pelo próprio magistrado, contrariando aquela que seria determinada pelas normas. Também não se pode descartar a possibilidade de que haja decisões nas quais os elementos relacionados às fake news estariam claramente fora do âmbito de incidência das normas aplicadas, mas o magistrado fomenta dúvidas acerca dessa situação, criando uma “vagueza” artificial.

Em tais casos, se estaria, ainda, diante de uma atuação judicial inovadora, uma vez que os fatos associados às fake news teriam sido considerados relevantes para o processo de aplicação das normas; contudo, essa forma de atuação não decorreria das próprias normas, mas do seu aplicador. Foge ao escopo deste trabalho, no entanto, tentar identificar casos nos quais a inovação decorre de características do direito e casos nos quais ela decorre de características do tomador de decisão; é

---

167. V. seção 3.2.3.

suficiente, para os seus fins, reconhecer que ambas se enquadram na definição de inovação aqui veiculada.

A forma de atuação inovadora será ilustrada por meio da apresentação de quatro temas em relação aos quais é possível identificar decisões judiciais que se enquadram na descrição traçada anteriormente: a extensão da responsabilidade pelo compartilhamento de fake news (seção 3.2.1); o valor jurídico da retratação, da resposta ou da possibilidade de resposta em casos de fake news (seção 3.2.2); a possibilidade de remoção de conteúdo considerado fake news em sede de tutela provisória (seção 3.2.3); e a consideração da gravidade do contexto das fake news como justificativa para atuação mais rigorosa do Judiciário na aplicação de normas que demandem um juízo discricionário (seção 3.2.4).

### ***3.2.1. EXTENSÃO DA RESPONSABILIDADE PELO COMPARTILHAMENTO DE FAKE NEWS***

Um elemento que frequentemente apareceu associado ao fenômeno das fake news nos casos analisados foi a velocidade de disseminação das informações no mundo contemporâneo, catalisada pela dinâmica própria das redes sociais e dos aplicativos de mensagens. É usual que pessoas compartilhem informações duvidosas, mesmo que não o façam de má-fé, mas sim por mera negligência ou até mesmo impossibilidade de confirmar a veracidade do conteúdo. Nesses casos, na ausência de uma legislação clara sobre o tema, como o Poder Judiciário interpreta a responsabilidade individual pelo mero compartilhamento?

Na Justiça Comum, há decisões conflitantes. Em certo caso, em um grupo de WhatsApp de moradores de um condomínio, foram compartilhados *prints* de mensagens que afirmavam que o síndico se beneficiava indevidamente de empresas de internet que ali atuavam. Nesse caso, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal entendeu que o remetente da mensagem tinha o dever de checar a veracidade antes de a compartilhar. Como isso não foi feito no caso concreto, houve decisão pelo dever de indenizar em favor do síndico.<sup>168</sup>

No Tribunal de Justiça de São Paulo, a decisão foi em sentido diferente. No caso, a requerente afirmava que lhe tinham sido imputados diversos crimes em vídeo compartilhado nas redes sociais, além de ter sido identificada como amante de um pastor (que também é deputado federal). A ré, por sua vez, teria apenas tomado conhecimento do vídeo e o compartilhado nas redes sociais. Para o tribunal, diante da ausência de prova de dolo ao compartilhar e do conhecimento sobre a suposta inveracidade do conteúdo, a ré não poderia ser responsabilizada, mas apenas aquele que havia produzido o vídeo.<sup>169</sup>

---

168. TJ-DF – Recurso Inominado Cível 0709244-30.2020.8.07.0004 DISTRITO FEDERAL, Relator: Fernando Antonio Tavenard Lima, data de julgamento: 14/04/2021.

169. TJ-SP – Apelação Cível – 1003608-67.2020.8.26.0008 SÃO PAULO – SP, Relatora: Marcia Dalla Dea Barone, data de julgamento: 25/03/2021.

O TJ-SP decidiu de forma semelhante, inclusive citando a Apelação Cível 1003608-67.2020.8.26.0008 como precedente, no Recurso Inominado Cível nº 1014996-74.2019.8.26.0016. No caso, a mesma autora da Apelação Cível buscava responsabilização de outra pessoa pelo compartilhamento do mesmo vídeo.

Além da evidente diferença no resultado do julgamento, havendo um caso sido decidido pela responsabilização de quem meramente compartilha fake news e o outro pela ausência de responsabilidade, há um elemento interessante nos casos que não é objeto de discussão: o meio utilizado para compartilhar a alegada fake news. No caso julgado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o compartilhamento se deu em um grupo de WhatsApp, um aplicativo de troca de mensagens. Nos casos julgados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, houve compartilhamento do vídeo em rede social, o que, em tese, ampliaria o alcance do conteúdo.

Na Justiça Eleitoral, o meio de divulgação aparece como elemento relevante para definição da responsabilidade. Em um caso julgado em 2017 pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE-MT), cronologicamente o primeiro da base, um indivíduo havia compartilhado uma pesquisa sem registro eleitoral com o título “OS NÚMEROS NÃO MENTEM” em um grupo de WhatsApp, que apontava uma grande vantagem de um determinado candidato a prefeito. Em resposta, a coligação de outro candidato ajuizou representação pedindo a responsabilização do indivíduo, condenando-o ao pagamento de multa, nos termos do art. 33, § 3º da Lei nº 9.504/97. Em defesa, o representado argumentou que somente compartilhou a pesquisa sem registro. Em sua decisão, o tribunal assentou que:

3. A divulgação de pesquisa no aplicativo WhatsApp sem o devido registro insere-se na vedação prevista no art. 33 da Lei n. 9.504/97,

sujeitando o responsável ao pagamento da multa prescrita no § 3º do referido dispositivo. A mera reprodução de pesquisa irregular divulgada em outro veículo de comunicação não afasta a violação ao supracitado artigo. (TRE-MT – REL: 502-27.2016.6.11.004 CUIABÁ-MT, Relator: Ricardo Gomes de Almeida, Data de Julgamento: 5/12/2017).

Entretanto, no voto de um dos desembargadores, foi questionada a possibilidade de responsabilização pelo mero compartilhamento de informações supostamente falsas em grupos de WhatsApp:

Isto porque existem casos, especialmente em grupos de WhatsApp, que pessoas, na mais absoluta boa-fé, compartilham pesquisas postadas por outras, acreditando em sua regularidade, quando, em verdade, estão sendo levadas a erro. [...]

Nestes casos, me parece que o criador da postagem cometeria o ilícito eleitoral, no entanto, aquele que compartilhasse de boa-fé não haveria de ser penalizado, pois faltaria, em sua conduta, o necessário dolo, requisito que entendo imprescindível à configuração do ilícito em apreço. (TRE-MT – REL: 502-27.2016.6.11.004 CUIABÁ-MT, Relator: Ricardo Gomes de Almeida, Data de Julgamento: 5/12/2017).

Ao final do julgamento, a condenação foi mantida, por unanimidade, porque se entendeu que o recorrente não conseguiu demonstrar que não tinha sido o autor da pesquisa sem registro. No entanto, já havia debate no âmbito dos tribunais sobre a responsabilização de indivíduos que meramente compartilham fake news.

A tendência por limitar a responsabilidade de quem compartilha supostas fake news por aplicativos privados de mensagem foi observada na atuação da Justiça

Eleitoral. Nesse sentido, a Resolução TSE nº 23.610/2019 prevê, no art. 33, § 2º, que “[a]s mensagens eletrônicas e as mensagens instantâneas enviadas consensualmente por pessoa natural, de forma privada ou em grupos restritos de participantes, não se submetem ao *caput* deste artigo e às normas sobre propaganda eleitoral previstas nesta Resolução”. O dispositivo, embora não diferencie a produção de fake news do mero compartilhamento, confere maior proteção de mensagens privadas e em grupos restritos frente ao controle judicial.

A tendência por não responsabilizar o compartilhamento de supostas fake news em aplicativos de mensagem foi observada em caso julgado no Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe, que tratou essa possibilidade como algo excepcional e limitado:

7. WhatsApp é um aplicativo de mensagens instantâneas, não uma rede social. Quando se fala do poder das redes sociais de interferir no debate público eleitoral ou na liberdade das pessoas em geral, está-se a tratar prioritariamente de ferramentas como o Instagram, o Facebook, o Twitter, dentre outras, em que há postagem de conteúdos para os seguidores (que podem ser um círculo restrito ou todas as pessoas, a depender de se tratar de um perfil aberto ou fechado), seguidos de likes e eventuais comentários. [...]

8. E não se está com isso a dizer que o ambiente do WhatsApp ou de qualquer outro aplicativo de mensagens instantâneas (Telegram; Viber; Hangouts; Skype; Chaton; WeChat; Groupme; dentre outros) deve ficar imune ao controle jurisdicional na seara da propaganda política. [...] Entretanto, não pode o controle dos aplicativos de mensagens instantâneas seguir a lógica do controle que pode e deve ser feito no âmbito das denominadas redes sociais, sob pena de inegável afronta à liberdade de manifestação do pensamento. (TRE-SE – REL: 060004398 ARACAJU – SE, Relator: LEONARDO SOUZA

SANTANA ALMEIDA, Data de Julgamento: 07/10/2020, Data de Publicação: PSESS – Sessão Plenária, Data 07/10/2020).

Em outro caso julgado no Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, um candidato à prefeitura da cidade de Muribeca demandou a responsabilização de uma mulher por compartilhar supostas fake news em um grupo de WhatsApp, visando a convencer os membros do grupo de que o candidato não tinha capacidade de assumir o cargo. Um dos argumentos da decisão para afastar a responsabilidade foi o fato de que as informações foram divulgadas em um grupo de WhatsApp e outro foi que:

a comunicação entre usuários deste tipo de aplicativo está restrita aos seus vínculos de amizade e a pessoas autorizadas pelo usuário-administrador do grupo, razão pela qual não há falar em propaganda eleitoral realizada em situações desta natureza, uma vez que, diferente de rede social Instagram e Facebook, as manifestações no citado aplicativo não são de conhecimento geral. (TRE-SE – REL: ° 0600393-55.2020.6.25.0005 MURIBECA - SE, Relator: RAYMUNDO ALMEIDA NETO, Data de Julgamento: 27/11/2020)

Ou seja, foi estabelecido um limite à responsabilização pelo compartilhamento de fake news em face do meio utilizado. Em aplicativos de mensagens privadas, o TRE-SE exige um ônus maior para comprovar o dano ao processo eleitoral, já que se presume que as mensagens compartilhadas (mesmo que supostamente fake news) não são de conhecimento geral.<sup>170</sup>

---

170. O aspecto temporal é uma explicação possível para as decisões divergentes entre o TRE-MT e o TRE-SE. A decisão do TRE-MT é de 2017, enquanto a do TRE-SE é de 2020. Em 2019, o TSE, em julgamento de Recurso Especial

Entretanto, utilizar como parâmetro simplesmente o meio pelo qual se dissemina a suposta fake news (por rede social, por mensagem privada etc.) pode ser uma abordagem simplista do problema. Dentre as novas estratégias instrumentalizadas na divulgação de fake news, está a formação de grupos em aplicativos de mensagem, como o WhatsApp e o Telegram, nos quais há uma organização quase profissional, por vezes gerida por empresas especializadas, com abastecimento de supostas fake news para interferir no processo eleitoral<sup>171</sup> e promover a descredibilização de instituições democráticas. Nesse cenário, até

---

Eleitoral, afirmou que:

“6. As mensagens enviadas por meio do aplicativo WhatsApp não são abertas ao público, a exemplo de redes sociais como o Facebook e o Instagram. A comunicação é de natureza privada e fica restrita aos interlocutores ou a um grupo limitado de pessoas, como ocorreu na hipótese dos autos, o que justifica, à luz da proporcionalidade em sentido estrito, a prevalência da liberdade comunicativa ou de expressão.

7. Considerada a posição preferencial da liberdade de expressão no Estado democrático brasileiro, não caracterizada a propaganda eleitoral extemporânea porquanto o pedido de votos realizado pela recorrente em ambiente restrito do aplicativo WhatsApp não objetivou o público em geral, a acaso macular a igualdade de oportunidade entre os candidatos, mas apenas os integrantes daquele grupo, enquanto conversa circunscrita aos seus usuários, alcançada, nesta medida, pelo exercício legítimo da liberdade de expressão.” (TST, Recurso Especial Eleitoral nº 133-51.2016.6.25.0010, Relatora: Rosa Weber, data de julgamento: 07/05/2019)

Esse precedente não aborda diretamente a divulgação de supostas fake news, mas sim a caracterização de pedidos de voto por WhatsApp como propaganda extemporânea. Entretanto, o precedente foi utilizado pelo TRE-SE para sustentar a menor intensidade do controle judicial eleitoral sobre supostas fake news divulgadas por aplicativos privados de mensagem.

171. Nesse sentido, ver MELLO, Patrícia Campos. A máquina do ódio: Notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Cia. das Letras, 2020.

mesmo grupos de aplicativos de mensagem, em primeira análise privados, podem fazer parte de engrenagens maiores para disseminação de fake news.

Por isso, respostas judiciais às fake news que consideram não apenas o meio pelo qual se dissemina a mensagem, mas também o seu potencial de disseminação, parecem oferecer parâmetros mais concretos para o controle judicial. Nesse sentido, o Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso julgou um caso em que houve divulgação, em grupo de WhatsApp, de um vídeo no qual um candidato a prefeito do município de Cáceres era criticado. O candidato ajuizou representação eleitoral, alegando que o vídeo propagava fake news e, por isso, não estava abrangido pela liberdade de expressão.

As duas pessoas que compartilharam o vídeo foram condenadas em primeira instância ao pagamento de multa; um deles, marido da então candidata à prefeitura da cidade, posteriormente eleita. No recurso, alegaram, dentre outros argumentos, que os vídeos tinham sido compartilhados em grupos de mensagem privados, voltados para a discussão de problemas da região. Ao enfrentar esse argumento, a relatora afirmou que:

Ressalte-se ainda que o referido vídeo fora disseminado pelo Recorrente Felinho Cavalcanti Dias Filho no grupo de WhatsApp denominado “Cáceres em debate!”, que contava à época com aproximadamente 219 (duzentos e dezenove) participantes. Já o Recorrente Ronaldo Damacena enviou a mídia para o grupo “Pau de Novateiros”, que possuía aproximadamente 255 (duzentos e cinquenta e cinco) participantes.

Vê-se, portanto, que na largada o conteúdo negativo atingiu quase 500 (quinhentas) pessoas, não sendo crível a ideia de que não

continha potencial para “viralizar” entre os demais moradores do município por se tratar de grupo restrito de pessoas. (TRE-MT – REL: 0600374-36.2020.6.11.0006, Cuiabá-MT, Relatora: Nilza Maria Póssas Carvalho, Data de Julgamento: 10/06/2021.

Ao final, os desembargadores decidiram pela manutenção da condenação dos responsáveis pelo compartilhamento do vídeo. Houve, portanto, um juízo fático sobre a possibilidade de disseminação do vídeo considerado fake news, superando a análise pautada simplesmente no meio pelo qual o vídeo foi divulgado. Esse tipo de decisão expande os contornos jurídicos da discussão sobre fake news e, principalmente, o espaço legítimo de controle judicial sobre esse fenômeno.

### ***3.2.2. USO DE MECANISMOS DE RETRATAÇÃO E RESPOSTA ÀS FAKE NEWS***

A publicação de fake news é uma prática baseada na expressão de uma determinada informação falsa ou distorcida — e, por essa razão, existe um conjunto de medidas de combate a elas que são baseadas no reconhecimento do seu caráter falso ou distorcido e na sua contraposição com outra informação fidedigna. Um exemplo é a exigência de retratação do próprio agente ou a publicação de resposta pelo ofendido ou por um terceiro (por exemplo, a checagem de fatos). A lógica por trás dessas medidas é combater uma informação falsa ou fraudulenta com uma informação verdadeira e confiável, como forma de mitigar os impactos provocados pela fake news.

O fenômeno das fake news, no entanto, é marcado pela ampla disseminação das informações, geralmente em redes sociais, de modo que mecanismos baseados em retratação ou resposta podem não ser eficazes, em especial porque possivelmente não terão o mesmo alcance e impacto das publicações originais. Diante disso, na ausência de legislação específica, há certos casos nos quais o Judiciário vem sendo chamado a valorar juridicamente a existência ou a utilização de mecanismos baseados no confronto das fake news com informações confiáveis ao lidar com demandas envolvendo indenização por danos morais ou remoção de conteúdo.

Em um acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que analisou um pedido de remoção de conteúdo e indenização por danos morais apresentado por João Doria em face do blogueiro Eduardo Guimarães, a decisão foi no sentido de que a retratação não seria suficiente para afastar a condenação. O caso envolvia uma postagem em que o blogueiro havia sugerido que Doria continuaria a empregar, em sua gestão como governador do estado de São Paulo, o diretor do banco de desenvolvimento de São Paulo (Desenvolve SP), que havia sido acusado de receber reembolso por despesas em uma casa de shows em Brasília famosa por ser ponto de prostituição. Em relação à retratação, o tribunal decidiu da seguinte forma:

Nem se alegue por outro lado, que a retratação teria o condão de afastar o abuso perpetrado pelo apelante, não se podendo olvidar que “(...) ao ser veiculado material na internet, dificilmente a remoção será feita de forma permanente, pois os conteúdos podem ter sido salvos por quaisquer pessoas.

Há sempre o risco de nova postagem, devendo a vítima de fake news atentar para um permanente monitoramento de seu nome e fatos na internet” (Fake news e os procedimentos para remoção de conteúdo, Alesandro Gonçalves Barreto e Marcos Tupinambá Martin Alves Pereira, <https://www.conjur.com.br/2018-mar-11/opiniaofake-news-procedimentos-remocao-conteudo> — acesso em 16/09/2020). (TJ-SP – AC: 1027875-21.2020.8.26.0100, Relator: José Joaquim dos Santos, Data de Julgamento: 20/10/2020, 2ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 21/10/2020).<sup>172</sup>

Em decisão do Tribunal Superior Eleitoral, contexto semelhante foi considerado para analisar se uma publicação de agência de checagem de notícias, reconhecendo que a publicação objeto da controvérsia era fake news, tornaria desnecessária a remoção do conteúdo. O pedido havia sido apresentado por Fernando Haddad e a coligação PT/PCdoB/PROS nas eleições presidenciais de 2018, pedindo a remoção sumária de vídeos nos quais se afirmava, dentre outros, que Haddad criaria poupança fraterna e moradia social, que odiava judeus e o cristianismo, e que pretendia

---

172. Decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que analisou pedido de indenização por danos morais apresentado por desembargadora em face do jornal *Folha de São Paulo*, decidiu em sentido semelhante, ao entender que a publicação de errata pelo jornal não afastava a responsabilidade civil: “A alegação de que logo após ter sido constatado o equívoco houve a publicação de errata não socorre aos réus. Isto porque é dever dos réus, como jornalistas, checar a veracidade das informações publicadas antes das mesmas serem veiculadas ao público, notadamente em razão da disseminação das notícias e do alcance que uma publicação atinge em poucas horas, principalmente nos tempos atuais, onde praticamente 90% da população acessa conteúdo noticioso on-line. Pode-se comparar a divulgação de uma ‘fake news’ ao lançar de uma flecha, que uma vez disparada, não há como retroceder.” (TJ-RJ – Ação de Procedimento Comum: 0180782-04.2017.8.19.0001, Juiz Titular: Josimar de Miranda Andrade, data de julgamento: 25/07/2018).

controlar a imprensa e suprimir a liberdade individual. Ao avaliar o perigo de dano a justificar a remoção sumária, o tribunal entendeu da seguinte forma: “Embora conste na inicial a notícia de que o portal G1 já qualificou o conteúdo como fake news, a disseminação da informação falsa continua a ocorrer nas redes sociais, o que, mesmo em caráter pedagógico, demanda a atuação desta Justiça Eleitoral.”<sup>173</sup>

Há decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal que ilustram uma posição, em certa medida, distinta, em relação à retirada sumária de conteúdo com base na alegação de ofensa aos direitos à honra e à imagem. Essas decisões analisaram um pedido, apresentado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), de retirada de vídeos que falariam a respeito de suposto envolvimento do ex-deputado federal Jean Wyllys no atentado contra Jair Bolsonaro durante a campanha eleitoral. Na ocasião, o tribunal valorou o fato de existir, na rede social na qual os vídeos foram postados, espaço para a postagem de comentários em resposta aos vídeos, como um fundamento para não promover a remoção sumária:

Ademais, o referido sítio eletrônico costuma disponibilizar espaço destinado a comentários, em que o próprio agravante pode apresentar seu repúdio contra as alegadas inverdades publicadas no vídeo, mesmo porque as denominadas “fake news” permeiam as redes sociais, não se podendo promover um controle de tais notícias, sem apuração prévia.

---

173. TSE – Rp: 06017626620186000000 Brasília/DF, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, data de julgamento: 19/10/2018, data de publicação: PSESS — Mural eletrônico — 20/10/2018.

Por essa razão, não se pode concluir, “prima facie”, pela necessidade de imediata retirada dos “links” no sítio eletrônico (“YouTube”) da terceira ré (“Google”). (TJ-DF 07048770920198070000 DF 0704877-09.2019.8.07.0000, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, Data de Julgamento: 03/10/2019, 8ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE: 10/10/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada).<sup>174</sup>

Essas decisões ilustram uma possível controvérsia jurídica que é introduzida por elementos característicos das fake news em decisões desenvolvidas a partir de institutos e parâmetros preexistentes no direito civil e no direito eleitoral. Naturalmente, as características da controvérsia e a delimitação do pedido em cada demanda poderão impactar o valor jurídico a ser atribuído ao fato de ter sido adotado ou de existir a possibilidade de adoção de medida de retratação ou de resposta ao conteúdo considerado como fake news — por exemplo, se o pedido é de indenização

---

174. No mesmo sentido: TJ-DF 07048770920198070000 DF 0704877-09.2019.8.07.0000, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, data de julgamento: 03/10/2019, 8ª Turma Cível, data de publicação: Publicado no DJE: 10/10/2019. Pág.: Sem Página Cadastrada. Em sentido semelhante: TSE – Rp: 06018180220186000000 Brasília/DF, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, data de julgamento: 25/10/2018, data de publicação: PSESS — Mural eletrônico — 26/10/2018 (“Evidentemente, há de se considerar de modo distinto conteúdos veiculados em sítio com livre e grande acesso, em uma página de rede social com milhares de seguidores ou em um perfil pessoal com poucas conexões, cujo alcance orgânico é ínfimo, pois cada uma dessas possibilidades de divulgação de ideias na Internet tem potencial lesivo diferenciado. Em síntese, tratando-se de conteúdos veiculados no ambiente especialmente livre da Internet, além da ofensa à honra ou da constatação da patente falsidade, há de se considerar a existência de contraditório na própria rede e o potencial lesivo da postagem, que pode ser avaliado, por exemplo, pelo número de compartilhamentos, de comentários ou de reações de apoio ou rejeição dos demais usuários.”)

ou de remoção do conteúdo; se a análise ocorre em uma sede de tutela provisória ou de tutela definitiva. No entanto, o que se busca destacar é que essa característica das fake news vem impactando o raciocínio jurídico empregado ao decidir controvérsias decididas com base em normas atualmente existentes de forma inovadora.

### ***3.2.3. REMOÇÃO DE CONTEÚDO EM TUTELA PROVISÓRIA***

A tutela provisória é uma espécie de tutela judicial caracterizada pela cognição sumária do magistrado no plano vertical<sup>175</sup> da cognição. Segundo Fredie Didier, a “cognição sumária conduz aos chamados juízos de probabilidade; conduz às decisões que ficam limitadas a afirmar o provável, que, por isso mesmo, são decisões provisórias”.<sup>176</sup> É o caso de decisões proferidas em pedidos de tutela de urgência, que, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, demandam evidência da probabilidade do direito e o perigo de dano. Tanto a probabilidade do direito quanto o perigo de dano são requisitos caracterizados por indeterminação normativa, que conferem ao magistrado uma margem de apreciação no momento da tomada de decisão.

---

175. De acordo com a clássica distinção de Watanabe, a cognição pode ser analisada em dois planos: o horizontal, quanto à extensão, e o vertical, quanto à profundidade. V. WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: RT, 1987.

176. DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 18. ed. Salvador: Juspodium, 2016, p. 453.

No caso das fake news, em que a disseminação de conteúdos danosos é potencialmente rápida, pedidos de tutela provisória podem ser extremamente relevantes para garantir o direito dos demandantes. Afinal, na internet, uma vez que um conteúdo falso é disseminado, pode ser extremamente custoso desmenti-lo de forma efetiva. Portanto, no combate às fake news, o tempo é uma dimensão fundamental.

Foram identificadas 19 decisões de tribunais em que se discutiu a retirada de conteúdos em tutela antecipada. Frente à indeterminação característica dos requisitos para concessão de tutela em cognição sumária, nossa hipótese era a de que esse tipo de caso ensejaria decisões que fizessem considerações inovadoras, e essa hipótese confirmou-se na análise das decisões.

Em um caso julgado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a decisão afastou a possibilidade de remoção de fake news sem dilação probatória. Ou seja, na prática, a decisão afirmou a impossibilidade de remoção desse tipo de conteúdo em sede de tutela antecipada:

A liberdade de expressão só pode ser tolhida diante de prova robusta de ofensa a honra de terceiros ou de entes públicos, bem como, conforme já dito, se estiver configurando a propagação de falsas notícias.

Todavia, a configuração de “fake news” exige a dilação probatória, por isso, mostra-se temerário” restringir uma voz “atuante em um município com a simples alegação de falsas notícias. Acrescente-se que as notas divulgadas podem até mesmo decorrer de possível desconhecimento das leis. (TJMG – Agravo de Instrumento nº 1.0000.21.104298-1/001 Guarani/MG, Relator: Fábio Torres de Souza, Data de Julgamento: 09/09/2021).

Em outro caso julgado pelo mesmo tribunal, manteve-se uma contrária à remoção de fake news em tutela antecipada. No caso, a agravante pedia pela retirada de conteúdo de um *blog*, que lhe atribuía a prática de nepotismo. O fundamento da decisão denegatória foi o argumento de que não haveria probabilidade do direito, um dos requisitos do art. 300 do CPC, porque o STF atribuiu à liberdade de expressão “posição preferencial”<sup>177</sup> no ordenamento jurídico, restringindo a possibilidade de retirada de conteúdo:

Vê-se, nesse júízo de cognição sumária, que os requisitos supramencionados não se fazem presentes na petição inicial da ação ajuizada pelo autor/agravante. O não provimento deste recurso é, assim, consectário lógico de tal entendimento.

Ora, a probabilidade do direito sustentado na petição inicial não se faz presente, porquanto o STF já decidiu que não se deve determinar a retirada de conteúdo de sítio eletrônico de meio de comunicação, uma vez que a liberdade de expressão desfruta de uma posição preferencial no Estado democrático brasileiro, por ser uma pré-condição para o exercício esclarecido dos demais direitos e liberdades. (TJMG – Agravo de Instrumento nº 1.0000.21.171360-7/001 Itambacuri/MG, Relator: Ramón Tácio, Data de Julgamento: 17/11/2021).

Ambas as decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais se posicionaram a favor da impossibilidade de

---

177. O precedente utilizado para afirmar a posição preferencial da liberdade de expressão foi o julgamento da ADPF 130. Esse julgado serviu de fundamento para outras decisões que negaram a possibilidade de remoção de conteúdo em tutela antecipada. Nesse sentido, ver: MS – Agravo de Instrumento nº 1412479-35.2020.8.12.0000 Sidrolândia/MS, Relator: Geraldo de Almeida Santiago, data de julgamento: 28/06/2021.

remoção de conteúdos considerados fake news em sede de tutela antecipada, seja porque há precedente judicial que leva à conclusão de que não há probabilidade do direito, seja porque o reconhecimento de fake news dependa de dilação probatória incompatível com procedimentos de cognição sumária.<sup>178</sup>

Mas há decisões em um sentido diametralmente oposto. Em um caso julgado pelo Tribunal de Justiça do Amazonas,<sup>179</sup> decidiu-se pela remoção de conteúdo postado em um site em sede de tutela provisória. No caso, concluiu-se que havia probabilidade no direito do agravante porque não foi identificado qualquer indício de veracidade na informação supostamente falsa, postada pelo agravado. Nesse caso, o tribunal entendeu que deveria prevalecer o direito à honra frente à liberdade de expressão. É interessante notar que a decisão foi proferida com base em duas premissas praticamente opostas às que serviram de fundamento para as decisões do TJ-MG: (i) o direito à honra se encontra no mesmo patamar que a liberdade de expressão; (ii) em sede de tutela provisória, o ônus de apresentar indícios mínimos da veracidade da informação é do autor da postagem. Portanto, é possível a remoção de conteúdo, mesmo sem dilação probatória.

---

178. Em sentido idêntico, com fundamento semelhante, decidiu o TJ-DF no Agravo de Instrumento nº 0712836-60.2021.8.07.0000.

179. TJAM – Agravo de Instrumento nº 4000536-91.2019.8.04.0000 Manaus/AM, Relator: Flávio Humberto Pascarelli Lopes, data de julgamento: 17/03/2020.

O Tribunal de Justiça de São Paulo julgou um caso em que o grupo empresarial controlador dos veículos *O antagonista* e *Revista Crusoé* demandavam a retirada de conteúdo postado por um perfil no Twitter. O perfil postou que esses veículos de comunicação firmaram acordo com político para receber informações privilegiadas em troca de artigos jornalísticos de apoio. Além disso, as postagens trouxeram definições ofensivas ao veículo, como “anta” e “mamateiro”.

Quanto às supostas ofensas, o tribunal não identificou violação e afirmou que elas se encontram dentro dos limites da crítica pública. Entretanto, quanto às informações alegadamente inverídicas, o tribunal afirmou que:

Na hipótese dos autos, os fatos ali citados não se viram, naquele momento ou em data posterior, respaldados em demonstração idônea alguma de sua veracidade (ou seja: a única situação a respaldá-las é a própria palavra/opinião de quem as proferiu); impraticável, assim, sua manutenção junto à plataforma da agravada, sob pena de uma mera especulação ser alçada à condição de fato.

Ainda nessa medida, inegável que, mantidas no ar as postagens ora mitigadas, permitir-se-á a continuada lesão imotivada a direitos da agravante e de seus colaboradores, o que, de per si, caracteriza o *periculum in mora*. (TJSP – Agravo de Instrumento nº 2139641-37.2021.8.26.0000 São Paulo/SP, Relator: Beretta da Silveira, Data de Julgamento: 28/93/2021).

Prevaleceu, portanto, o entendimento de que o agravado, que havia postado o conteúdo alegadamente falso, não conseguiu demonstrar, em cognição sumária, a veracidade

das informações. Além disso, o tribunal entendeu que a manutenção da postagem poderia tornar uma “mera especulação” em um fato. A exemplo do que ocorreu no julgamento do TJ-AM, há uma inversão do ônus de provar a veracidade da informação. Ao final, a decisão foi pela remoção do conteúdo em tutela antecipada.

#### ***3.2.4. CONSIDERAÇÕES CONTEXTUAIS PARA JUSTIFICAR ATUAÇÃO MAIS RIGOROSA DO JUDICIÁRIO***

Uma terceira temática comum dentre as decisões consideradas inovadoras foi a de recorrer ao fenômeno das fake news como contexto que justifica uma atuação mais rigorosa do Judiciário, influenciando a conclusão adotada. Nessas decisões, a referência ao fenômeno das fake news é feita, na tomada de decisão judicial, para descrever o contexto mais amplo no qual a demanda se insere — e, apontando a sua gravidade, concluir que a conclusão no caso deve ser pela coibição do ato.

Foi possível identificar duas formas mais específicas de manifestação desse tipo de justificativa: (i) uma na qual o contexto das fake news é mencionado como justificativa para que se identifique se sequer houve uma violação ao direito à honra e (ii) outra na qual se recorre ao contexto das fake news como elemento caracterizador de urgência a justificar o deferimento de pedido cautelar relacionado à proteção do direito à honra.

Uma manifestação desse primeiro tipo de papel prestado pelo contexto das fake news no raciocínio jurídico

pode ser vista em acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no qual se analisou uma ação com pedido de indenização por danos morais ajuizada por Manuela D'Ávila em face do ex-deputado federal Roberto Jefferson, que havia postado em rede social uma montagem de uma foto da autora vestindo uma camisa com os dizeres “Jesus é Travesti”.

Para chegar à conclusão a respeito do mérito e do montante da indenização, a decisão realizou ponderação entre a liberdade de expressão e de pensamento e a inviolabilidade da honra e da imagem, como é usual no contexto de fake news, conforme relatado na seção 3.1.1. No entanto, no exercício dessa ponderação, o tribunal considerou o fenômeno de ampla circulação de fake news como um dos elementos a conduzirem à conclusão de que existia violação ao direito à honra a justificar a condenação:

Como se verifica, o caso em exame envolve a análise de conflito de bens jurídicos constitucionalmente protegidos, a liberdade de expressão e de pensamento versus a inviolabilidade da honra e da imagem e a conseqüente indenização pelos danos decorrentes de sua violação.

[...] A ampla circulação de imagens fraudulentas e notícias falsas — fake news — com nítido potencial de enganar os cidadãos que a visualizaram e de produzir discursos de ódio, deve ser sancionada pelo Judiciário.

Diante de tais considerações, verifico que restou demonstrada a conduta ilícita do réu, na medida em que ultrapassou do seu direito à expressão e à livre manifestação, configurando excesso e causando danos e prejuízos à autora. (TJ-RS – APL: 50299458420208210001 RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins,

Data de Julgamento: 10/06/2021, Décima Câmara Cível, Data de Publicação: 11/06/2021).<sup>180</sup>

Fundamentação semelhante foi adotada em decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na qual se analisou a condenação de um indivíduo pelos crimes de calúnia, injúria e difamação, em razão de postagens nas quais afirmava que uma juíza da Comarca de Varginha venderia sentenças, além de dirigir-lhe outras ofensas. O tribunal, em sede de apelação criminal, confirmou a condenação pelos crimes, valorando, para determinar a caracterização do ato como ofensivo à honra, o contexto das fake news e referindo-se a ele como um “problema social”:

Neste ponto, inclusive, entendemos que a escusa apresentada pelo réu de que estava realizando jornalismo investigativo, na verdade, só reforça a necessidade de que sejam coibidas condutas semelhantes às ora em apreço.

Ocorre que o advento de novas tecnologias, que facilitaram o acesso e uso de dispositivos eletrônicos, permitindo a transmissão rápida e facilitada de conteúdos audiovisuais, tem tornado cada vez mais graves as condutas de quem produz, divulga ou compartilha materiais com conteúdo falso. Essas “falsas” notícias” ou “fake news”, como estão sendo chamadas, já que seus danos já são de conhecimento global, estão se constituindo como um problema social generalizado, chegando ao ponto de interferir em resultados eleitorais e de destruir a

---

180. Em sentido semelhante: TJ-SP – AC: 10023714620178260220 SP 1002371-46.2017.8.26.0220, Relator: Mônica de Carvalho, data de julgamento: 07/10/2020, 8ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 07/10/2020; TJ-SP – AC: 10481315820158260100 SP 1048131-58.2015.8.26.0100, Relator: Mônica de Carvalho, data de julgamento: 10/04/2019, 8ª Câmara de Direito Privado, data de publicação: 10/04/2019.

vida social de algumas pessoas, dada a amplitude e velocidade da transmissão de dados. (TJ-MG – APR: 10707190099135001 Varginha, Relator: Jaubert Carneiro Jaques, Data de Julgamento: 09/03/2021, Câmaras Criminais / 6ª CÂMARA CRIMINAL, Data de Publicação: 12/03/2021)

A segunda forma de recurso ao contexto das fake news na argumentação jurídica, na qual a referência à sua gravidade serviu para demonstrar a presença de urgência a justificar o deferimento de pedido de natureza cautelar, foi identificada em decisões nas esferas cível, penal e eleitoral.

Nas esferas cível e eleitoral, isso ocorreu sob a forma de avaliação do pressuposto de “perigo de dano”, requisito para a concessão de medida cautelar, de acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil.<sup>181</sup> Um exemplo dessa postura pode ser visto em uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral em que se analisou representação com pedido liminar de remoção de postagens online apresentada por Marina Silva, quando era candidata à Presidência da República. As postagens haviam sido feitas por perfil anônimo na rede social Facebook, que teria afirmado que Marina financiaria sua campanha com caixa 2 e que teria recebido propina em esquemas investigados pela Operação Lava Jato. Na ocasião, o tribunal valorou a gravidade e a capacidade de espalhamento de informações que é característica do fenômeno das fake news para decidir que seria devida a concessão do pedido liminar:

---

181. “Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

Na pauta do mundo contemporâneo, há um compromisso inescapável: garantir que o processo eleitoral transcorra de modo regular, observadas as balizas constitucionais, para que as candidaturas efetivamente legítimas sejam as escolhidas nas eleições de 2018.

Tal desiderato é ainda mais importante nos tempos de hoje, em que as mídias sociais multiplicaram a velocidade da comunicação. Qualquer informação sem fundamento pode ser desastrosa. O uso da Internet como arma de manipulação do processo eleitoral dá vez à utilização sem limites das chamadas fake news.

[...] Além disso, é inegável que tais postagens podem acarretar graves prejuízos no caso concreto. O perfil “Partido Anti-PT” possui mais de 1,7 milhão de seguidores, o que potencializa a já referida viralização das fake news.

Dessa forma, presentes os pressupostos de cautelaridade, entendo que deve ser deferida a liminar a fim de que o representado proceda à remoção das URLs indicadas pelos representantes no prazo de 48h, nos termos do art. 33, § 3º, da Res.-TSE nº 3.551/2017. (TSE – Rp: 06005467020186000000 Brasília/DF, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 07/06/2018, Data de Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico – 08/06/2018 – nº 112).

Fundamento semelhante foi empregado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisão que avaliou pedido de remoção sumária de postagens em rede social, apresentado pelo deputado Orlando Silva, com fundamento em violação do direito à honra. A decisão considerou o fenômeno das fake news como um pano de fundo para a demanda que demonstrava a existência de perigo de dano — e, expressamente, afirmou que o deferimento do pedido liminar se justificava não só com base no possível dano ao autor da demanda, mas também nos impactos sobre os demais consumidores da notícia:

Ao que se colhe, portanto, não só a honra do autor é atingida a partir da propagação de fake news, mas todos os consumidores da notícia, que têm direito de fazerem escolhas livres, o que só é possível a partir de informações reais e sérias. Sem contato com o que é real, as escolhas não refletirão à vontade e não haverá processo crítico, bases do processo democrático. [...]

Atualmente, com a rapidez e a voracidade dos meios de comunicação e das notícias, urge resposta, seja judicial ou não, para as chamadas “fake news”, dado o risco que representam.

Caracterizada, pois, a probabilidade do direito alegado pelo autor, ao menos em sede de cognição sumária, bem como evidente o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, [...] defiro o pedido de tutela de urgência [...]. (TJ-SP – AI: 22595045520198260000 SP 2259504-55.2019.8.26.0000, Relator: Maria de Lourdes Lopez Gil, Data de Julgamento: 15/04/2020, 7ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 15/04/2020).

Na esfera penal, a valoração do contexto das fake news como um fundamento para a atuação em sede cautelar foi feita por meio da análise de existência de ameaça à ordem pública a justificar o deferimento de prisão preventiva, conforme o requisito previsto no art. 312 do Código de Processo Penal.<sup>182</sup> Em decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que analisou denúncia em face de diversos indivíduos que integravam uma organização criminosa voltada à produção e publicação de fake news na rede social Facebook, esse fundamento fica evidente:

---

182. “Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.”

Neste cenário, verifica-se que, para além da significativa sofisticação da prática criminosa consistente na veiculação digital de notícias falsas, os meios e recursos empregados conferem às ações da organização níveis de implantação alargada, com um real potencial de a desinformação (fake news) produzida atingir um número elevadíssimo de pessoas (no patamar, inclusive, de centena de milhares). Essas circunstâncias acabam por intensificar vulnerabilidade das vítimas à ação extorsionária da organização criminosa.

[...] Em complemento, fake news propaladas nestas condições têm o condão de propiciar verdadeiros linchamentos morais, destruição da imagem de pessoas e outros danos que se mostram irreparáveis e irreversíveis, bem como, não raras as vezes, de consequências mais intensas e deletérias que atos criminosos com emprego de violência real.

Portanto, é intensa a gravidade em concreto das circunstâncias do fato imputado que, segundo pacífica jurisprudência dos Tribunais Superiores, é indicador de violação da ordem pública a ser garantida pela prisão preventiva [...]. (TJRJ — Ação Penal Ordinária: 0147392-38.2020.8.19.0001 Rio de Janeiro/RJ, Juiz: Bruno Monteiro Rulère, Data de Julgamento: 14/12/2020).

### 3.3. DISCUSSÃO DAS FORMAS DE ATUAÇÃO JUDICIAL ENCONTRADAS

A forma de atuação descrita na seção 3.1, chamada neste trabalho de reiterativa, chama atenção para o fato de que a falta de disposições legislativas específicas ao fenômeno das fake news nem sempre leva a uma atividade de inovação judicial. Em certos casos, as normas, os institutos e os parâmetros judiciais já existentes podem ser considerados suficientes para dar respostas a todas as repercussões das fake news sobre diferentes esferas de direitos. Esses casos refletem o fato de que há certas dimensões e

formas de manifestação do fenômeno das fake news que são plenamente capturadas por esses institutos jurídicos, de tal forma que, em certos casos, é possível decidir casos relacionados às fake news sem que elementos próprios do fenômeno tenham qualquer impacto no raciocínio ou na conclusão jurídica empregada.

No entanto, as soluções determinadas apenas por essas normas e institutos, não criadas com o problema das fake news em mente, podem limitar a resposta judicial às fake news de maneira a tornar o Judiciário incapaz de combater certos aspectos ou certas manifestações do problema. Por exemplo, o parâmetro judicial aplicado na análise a partir da categoria de “fato sabidamente inverídico” relatado anteriormente, no qual se considera que não podem ser considerados sabidamente inverídicos os fatos relatados em notícias na mídia tradicional, limita eventual atuação judicial para coibir fake news divulgadas nesses veículos de mídia.

É possível, ainda, expandir essa análise para fazer uma reflexão mais ampla: as normas do direito civil que incidem sobre a prática de fake news são pautadas na noção de violação aos direitos da personalidade de algum indivíduo, por exemplo, por ofenderem a sua reputação; no entanto, nem todas as fake news ofendem a reputação de alguém. Já as normas do direito eleitoral aplicáveis, que têm um escopo mais amplo e não exigem a ofensa a direitos individuais — uma vez que têm por objetivo a proteção da lisura das disputas eleitorais —, normalmente têm sua

aplicação limitada ao período de campanha,<sup>183</sup> ou seja, aos três meses anteriores às eleições.

Foram identificadas decisões, descritas na seção 3.2, nas quais, devido a algum elemento dos fatos peculiar às fake news, os institutos jurídicos e parâmetros judiciais preexistentes não foram suficientes para determinar integralmente a solução jurídica adotada. Nesses casos, frente a dimensões associadas a esse fenômeno, institutos jurídicos são reinterpretados e possíveis lacunas são supridas na construção da resposta judicial aplicável ao caso concreto — há, portanto, uma atuação inovadora do Poder Judiciário frente às fake news.

A discussão sobre a responsabilidade pelo compartilhamento de fake news é ilustrativa. Não há qualquer marco normativo, seja no direito civil, seja no direito eleitoral, que delimite a responsabilidade pela disseminação de fake news somente ao produtor do conteúdo. Além disso, a facilidade de disseminação desses conteúdos em decorrência da dinâmica própria das redes sociais coloca os holofotes sobre quem apenas encaminha uma mensagem, ato que pode ser mais relevante para a disseminação do conteúdo do que a produção em si.

---

183. É o caso do crime eleitoral de divulgação de fatos sabidamente inverídicos, previsto no Código Eleitoral:

“Art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado:

Pena – detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.”

Na análise desenvolvida, foram identificadas posições diversas na jurisprudência ao enfrentar essa questão. A reprovabilidade do mero compartilhamento é suficiente para gerar danos morais em alguns tribunais, mas insuficiente em outros. Sem um parâmetro legal claro, caberá ao Judiciário fazer essa definição, que terá repercussões para a própria capacidade de lidar com o fenômeno. Uma postura de menor intensidade do controle sobre o compartilhamento pode significar, por exemplo, a impossibilidade de sancionar determinadas fake news na prática, pois nem sempre é fácil ou até mesmo possível identificar o autor desse tipo de conteúdo.

Por outro lado, decidir pela responsabilização de quem compartilha abre outros flancos nos quais a decisão judicial precisará atuar de forma inovadora. Qual é o caráter dessa responsabilidade? Ela é objetiva, bastando que um conteúdo danoso seja meramente compartilhado para que seja gerado o dever de indenizar? Ou ela é subjetiva, sendo necessária a demonstração de dolo ou culpa, em alguma das suas modalidades?

Além disso, uma vez que o Judiciário entenda que quem compartilha fake news deve ser sancionado, o meio utilizado para o compartilhamento é relevante? Nos casos analisados, o fato de o conteúdo supostamente caracterizado como fake news ter sido compartilhado em aplicativos de mensagens privados foi enfrentado de forma distinta, a depender da decisão, tanto na Justiça Comum, quanto na Justiça Eleitoral. Na Justiça Eleitoral, inclusive, viu-se uma postura pela menor intensidade do controle judicial

em aplicativos de mensagens privada, como o WhatsApp, o que potencialmente implica um espaço maior para disseminação de fake news nesse tipo de canal. Portanto, trata-se de uma atuação inovadora, que pode levar a um tipo de resposta judicial insuficiente para lidar com as fake news.

Por outro lado, uma postura por um controle judicial mais intenso, que admita a responsabilização pelo compartilhamento em grupos de mensagens privados, pode se mostrar excessivamente restritiva de outros valores, como a liberdade de expressão. Pode representar, ainda, uma resposta estatal excessivamente dura para uma conduta com pouca repercussão (afinal, o Estado deve sancionar o parente que compartilha fake news no grupo de WhatsApp da família?). Não é fácil determinar a medida ótima dessa intervenção, mas é certo, e os casos analisados demonstram, que o Judiciário vai ser chamado a decidir se e em que medida ele pode atuar.

Na discussão sobre a possibilidade de responsabilização pelo compartilhamento, uma nova controvérsia foi suscitada, porque as fake news, ao agregarem novas complexidades aos fatos a serem analisados pelos tribunais, fizeram surgir uma dúvida acerca do âmbito de incidência das normas a serem aplicadas: quem pode ser considerado agente da prática de fake news (ou seja, o ofensor aos direitos da personalidade, no campo do direito civil, ou o divulgador de fato sabidamente inverídico, no campo do direito eleitoral)? Essas complexidades fáticas advêm, principalmente, do fato de que, no contexto das fake news,

o papel daquele que compartilha o conteúdo pode ser de igual ou até maior relevância para o dano causado do que aquele que o produz.<sup>184</sup>

No segundo tema apresentado como representativo de atuação judicial inovadora — relativo ao uso ou à possibilidade de uso de mecanismos como retratação e resposta às fake news publicadas —, o papel das fake news como elemento fático desencadeador de inovação foi semelhante. Aqui, novamente, uma característica do fenômeno agregou uma nova complexidade aos fatos, que gerou dúvida acerca do âmbito de incidência das normas aplicáveis. Por exemplo, as normas do direito civil que preveem o direito à indenização, à remoção de conteúdo e à resposta quando identificada ameaça ou lesão ao direito da personalidade não deixam explícito se, havendo ocorrido retratação, deve-se considerar que já foi cessada a lesão. A facilidade de disseminação que é característica das fake news, por sua vez, introduz um argumento contrário ao entendimento de que a retratação (ou mecanismos similares) fariam cessar a lesão: é possível — e, até mesmo, provável<sup>185</sup> — que a postagem original tenha maior alcance do que a postagem voltada à correção da informação.

---

184. Sobre o tema, o Projeto de Lei 9.554/2018 propõe a tipificação do crime de divulgação de fake news, sem fazer distinção entre a produção do conteúdo e o compartilhamento.

185. Há um estudo que afirma, com base em pesquisa com foco nas repostagens na plataforma Twitter, que as fake news têm disseminação mais ampla e intensa do que as publicações confiáveis. V. VOSOUGH, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. *Science*, v. 359, n. 6.380, pp. 1.146–1.151, 2018.

A tendência geral do Judiciário ao lidar com os casos analisados foi de reconhecer que a retratação e o reconhecimento do conteúdo como *fake* por agências de checagem não desfazem o caráter lesivo do ato de divulgação de fake news, de modo que continuam sendo aplicáveis o direito à indenização por danos morais, o direito de resposta ou as sanções por infrações eleitorais. Para chegar a essa conclusão, os tribunais consideraram relevante o caráter imprevisível e, frequentemente, irreversível dos resultados da divulgação de conteúdo na internet.

Em duas decisões, identificou-se uma postura judicial de valoração da existência de mecanismo para resposta do ofendido (por meio de comentários) na rede social que sediava o conteúdo identificado como fake news, para chegar à conclusão de que não era devido o provimento da medida requerida pelo autor. No entanto, é importante considerar que, enquanto os pedidos nos demais casos analisados eram de reparação, punição por infração eleitoral ou exercício de direito de resposta, nessas duas decisões, o pedido era de remoção sumária de conteúdo da internet.

Diante disso, o papel que a existência de mecanismo de resposta na rede social parece ter cumprido no raciocínio jurídico empregado é o de justificar a desnecessidade de concessão de medida gravosa em sede ainda liminar. Assim, a possibilidade de “autotutela” do direito mitigaria os perigos de dano até a atuação definitiva da Justiça, dispensando a necessidade de remoção sumária. Trata-se de um interessante reconhecimento judicial da existência de mecanismos de tutela de direitos embutidos nas

plataformas — embora seja possível questionar a eficácia da publicação de comentários em redes sociais para neutralizar eventuais fake news de amplo alcance.

A terceira temática descrita para ilustrar a atuação inovadora é aquela relacionada aos pedidos de tutela antecipada para remoção de conteúdos que são alegadamente fake news. Um dos grandes pontos de tensão nesses casos é que o Judiciário se vê diante de um pedido que, se deferido, pode ser interpretado como uma limitação à liberdade de expressão. Além disso, as normas que orientam a tomada de decisão de magistrados em sede de tutela antecipada, como o art. 300 do CPC, são caracterizadas por conceitos indeterminados, conferindo certo espaço para a discricionariedade. Por um lado, seria possível argumentar que a remoção de um conteúdo, mesmo que duvidoso, em cognição sumária é uma restrição muito gravosa da liberdade de expressão, o que levaria ao indeferimento dessa espécie de pedido. Por outro, assumir uma postura excessivamente cautelosa na remoção de conteúdos, considerando a velocidade da propagação das fake news e a dificuldade de desmenti-las posteriormente, poderia tornar a atividade jurisdicional de pouca utilidade.

Frente a essa tensão, foram identificadas decisões judiciais conflitantes. As decisões que negaram a remoção de supostas fake news em tutela antecipada, de fato, utilizaram o argumento da defesa da liberdade de expressão. Mais que isso: alegou-se a posição preferencial da liberdade de expressão frente a outros direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, utilizando

como fundamento central a posição do STF a partir da ADPF 130.<sup>186</sup> No julgamento do Agravo de Instrumento nº 1.0000.21.104298-1/001, inclusive, afirmou-se que, frente à posição preferencial da liberdade de expressão, somente seria possível remover o conteúdo impugnado mediante dilação probatória. Esse entendimento significaria, na prática, uma regra de decisão que vedaria a remoção de conteúdos alegadamente falsos em cognição sumária.

Mas essa posição não se reproduziu em julgamentos de outros tribunais. Ao contrário, algumas decisões atribuíram ao indivíduo que veiculou a suposta fake news o ônus de provar que há indícios de veracidade da informação. Na falta desses indícios ou de “demonstração idônea alguma de sua veracidade”, não se viu afronta à liberdade de expressão na remoção de conteúdo.

Ficou evidente a existência de decisões não isonômicas sobre a remoção de conteúdo em tutela antecipada. Entretanto, essa questão não está na pauta das discussões do Poder Legislativo, considerando os projetos de lei envolvendo o combate a fake news em debate. No do Projeto de Lei 2.630/2020, o “PL das Fake News”, em sua redação original, não estabeleceu qualquer requisito ou condicionante para remoção de conteúdo em sede de decisão judicial. As principais discussões sobre a retirada de conteúdo

---

186. A ADPF 130, julgada em 2009, tinha como objeto a recepção da Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/67) pela Constituição de 1988. No caso, o STF decidiu pela não recepção, o que levou à limitação de mecanismos de censura prévia (como a remoção de conteúdo). Caso a informação veiculada gerasse dano, a posição do STF foi por privilegiar mecanismos *ex post* de reparação, como a indenização ou a retratação.

nesse PL centram-se em estabelecer procedimentos para a moderação realizada pelos provedores,<sup>187</sup> sem menção ao papel do Judiciário.

A versão do substitutivo do PL das Fake News, atualmente em debate na Câmara, tampouco traz qualquer avanço para esse debate. Essa versão mantém um conjunto de obrigações para as redes sociais e aplicativos de mensagens no processo de remoção de conteúdo.<sup>188</sup> Além disso, estende a imunidade material de parlamentares às redes sociais,<sup>189</sup> o que, se aprovado, terá efeitos relevantes em discussões judiciais sobre o compartilhamento de fake news, já que, em muitos dos casos constantes na base, os réus são parlamentares. Portanto, a despeito de a remoção sumária de conteúdo<sup>190</sup> pelo Judiciário ser um tema polêmico e ter gerado decisões conflitantes, ela não está na pauta do Legislativo nas discussões sobre fake news.

Por fim, analisou-se um conjunto de casos nos quais houve uma consideração da gravidade do contexto das fake news como justificativa para atuação judicial mais rigorosa; distingue-se das duas primeiras porque surge em contextos nos quais já havia uma ampla abertura normativa

---

187. V., nesse sentido, os arts. 12 e 13 do PL nº 2.630/2020, disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1909983](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909983).

188. V. art. 15 do substitutivo do PL nº 2.630/2020, disponível em <https://www.camara.leg.br/midias/file/2022/03/fake.pdf>.

189. V. art. 22, §8º do substitutivo do PL nº 2.630/2020.

190. Outros Projetos de Lei abordam a moderação de conteúdo pelas redes sociais e aplicativos de mensagem sem discutir o papel do Poder Judiciário. Nesse sentido, ver o PL nº 283/2020, de autoria do deputado Cássio Andrade (PSB/PA).

a um juízo discricionário a ser exercido pelo magistrado. Nesse caso, o papel das fake news não foi o de introduzir complexidade fática a desencadear discussões sobre o âmbito de incidência de normas, mas o de adicionar um novo componente a ser considerado em juízo de ponderação entre princípios ou direitos.

Isso foi identificado tanto em um contexto de utilização da gravidade das fake news como elemento *caracterizador de uma ofensa em si* quanto em um contexto no qual esse elemento serviu como *justificativa para a atuação cautelar* do Judiciário. Essa atuação é menos notável no segundo caso, uma vez que as cláusulas legais que autorizam o deferimento de medidas cautelares orientam os magistrados a considerarem circunstâncias relacionadas ao potencial de dano do ato lesivo — o “perigo de dano”, no âmbito cível (art. 300 do Código de Processo Civil) e a “garantia da ordem pública”, no âmbito penal (art. 312 do Código de Processo Penal).

No entanto, no primeiro caso, ela é mais inusitada, e serve como indicativo de que, em certos casos, ao analisar demandas pautadas na reparação de direitos individuais, por exemplo, o Judiciário vem considerando como fator importante os efeitos mais difusos do fenômeno das fake news e o dever do Judiciário de exercer um papel de combate e desincentivo à prática. Isso fica visível em uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, mencionada anteriormente, na qual se afirma que “[a] ampla circulação de imagens fraudulentas e notícias falsas — fake news — com nítido potencial de enganar

os cidadãos que as visualizam e de produzir discursos de ódio, deve ser sancionada pelo Judiciário”, como parte do fundamento para o deferimento de indenização por danos morais.

De forma geral, essas decisões ilustram, mais que uma controvérsia, uma atitude recorrente do Judiciário de reconhecer o fenômeno das fake news e a sua gravidade como um contexto que justifique uma intervenção mais rigorosa do Estado — e reconhecer, também, que o Judiciário é um ator relevante para efetivar essa intervenção.

## 4. CONCLUSÃO

O fenômeno de disseminação das fake news traz desafios peculiares e afeta diversas dimensões da vida contemporânea, fazendo surgirem demandas pela atuação estatal voltada ao controle de seus impactos negativos. No Brasil, a despeito de haver inúmeras iniciativas voltadas a estabelecerem disposições legislativas específicas para lidar com o fenômeno, apenas uma delas, voltada a criar um tipo penal eleitoral específico, já foi aprovada (a Lei nº 13.834/2019). Dentre as medidas ainda em tramitação, o “PL das Fake News” é aquele que está em estágio mais avançado de proposta para tratar do tema. Entretanto, essa frente tem avançado lentamente diante da dificuldade para formar consensos políticos sobre o problema e sobre as estratégias de enfrentamento.

Nesse cenário de poucos avanços no oferecimento de respostas legislativas específicas para as fake news, existem diversas normas de direito — não criadas com o problema em mente, mas que estabelecem repercussões jurídicas para alguns de seus impactos — que vêm sendo aplicadas pelo Poder Judiciário. Nesta segunda parte da pesquisa, buscou-se apresentar um mapeamento inicial da forma como os tribunais brasileiros vêm aplicando as normas e parâmetros judiciais já existentes aos casos nos quais se discute a disseminação de fake news nas Cortes Superiores, na Justiça Comum e na Justiça Eleitoral. Nesses casos, foram identificadas duas tendências de atuação do Judiciário: uma de atuação *reiterativa*, na qual apenas as normas e parâmetros judiciais já existentes foram suficientes para determinar a solução dos casos; e uma de atuação *inovadora*, na qual novas dimensões identificadas como características do problema das fake news pelos magistrados levam à construção de soluções jurídicas diferentes das já presentes no sistema jurídico.

As reflexões trazidas ao longo do texto chamam atenção para o fato de que a falta de avanço do Legislativo na aprovação de um marco voltado à regulação de fake news não implica uma ausência de atuação estatal frente ao problema. Já existem normas no nosso ordenamento jurídico que incidem sobre a prática e que vêm sendo desenvolvidas em sua aplicação pelo Poder Judiciário. A implicação da falta de tratamento legislativo específico, contudo, é que novas controvérsias acerca da extensão e do limite da atuação estatal para o combate às fake news — como, por exemplo,

a possibilidade de responsabilização pelo seu mero compartilhamento e a eficácia de mecanismos de retratação ou resposta para fazer cessar a lesão — serão solucionadas pelo Judiciário, não pelo Legislativo. Como afirmou o deputado Orlando Silva (PC do B/SP), relator do PL das Fake News, em manifestação recente sobre o tema: “Depois não adianta reclamar do ativismo judicial.”<sup>191</sup>

---

191. NUNES, Vinicius. Orlando Silva: STF não pode ser o único contra fake News. *Poder 360*, 2022. Disponível em <https://www.poder360.com.br/congresso/orlando-silva-stf-nao-pode-ser-o-unico-contrafake-news/>. Acesso em: 31 ago. 2022.



## REFERÊNCIAS

ABREU, Arthur Emanuel Leal; ADEODATO, João Maurício Leitão. Complexidades na conceituação jurídica de fake news: ambivalência, imprecisões e legitimidade para delimitação. *Revista Em Tempo*, [s.l.], v. 19, n. 1, 2020.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, pp. 211–236, 2017.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV, 2003.

APUKE, Oberiri; OMAR, Bahiyah. Fake News and COVID-19: Modelling the Predictors of Fake News Sharing Among Social Media Users. *Telematics and Informatics*, v. 56, 101.475, 2021.

BAKIR, Vian; McSTAY, Andrew. Fake news and the economy of emotions. *Digital Journalism*, v. 6, n. 2, pp. 154–175, 2018.

BAPTISTA, João Pedro; GRADIM, Anabela. Understanding Fake News Consumption: A Review. *Social Sciences*, v. 9, n. 185, 2020.

BELLI, Luca; RAMOS, Bruno. *Políticas digitais no Brasil: acesso à internet, proteção de dados e regulação*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2021.

BELLI, Luca; ZINGALES, Nicolo; CURZI, Yasmin. *Glossary of platform law and policy terms*. [s.l.: s.n.].

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*, v. 1: parte geral: arts. 1 a 120. 28. ed. (e-book). São Paulo: Saraiva, 2022.

- BOLLEYER, Nicole. *New Parties in Old Party Systems: Persistence and Decline in Seventeen Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. *Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros*. SciELO Preprints, 2021. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2552/version/2701>. Acesso em: 9 jul. 2022.
- BRASIL; CONGRESSO NACIONAL. *Glossário de termos legislativos*. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, 2020.
- CAMARA, Lilian Rita de Macedo Zorzetti. *A ciência como nova jurisprudência: a judicialização das ações de combate à pandemia pelo STF*. Dissertação (Mestrado) — Fundação Getúlio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, 2021.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 36. ed. (e-book). Barueri, SP: Atlas, 2022.
- CLAYTON, Katherine; BLAIR, Spencer; BUSAM, Jonathan A. et al. Real Solutions for Fake News? Measuring the Effectiveness of General Warnings and Fact-Check Tags in Reducing Belief in False Stories on Social Media. *Polit. Behav.* 42, p. 1.073–1.095, 2020.

COHEN, Julie. Law for the Platform Economy. *U.C. Davis Law Review*, v. 51, p. 133–204, 2017.

DAYTON, Elizabeth; HENRIKSEN, Kerm. Communication Failure: Basic Components, Contributing Factors, and the Call for Structure. *The Joint Commission Journal on Quality and Patient Safety*, v. 33, n. 1, p. 24–47, 2007.

DE LUCA, Cristina. Uma lei ruim para fake news, votada na hora errada, será um desastre. *Uol*, 2020. Disponível em: <https://porta23.blogosfera.uol.com.br/2020/05/24/uma-lei-ruim-para-fake-news-votada-na-hora-errada-sera-um-desastre/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 18. ed. Salvador: Juspodium, 2016.

DIFRANZO, Dominic; GLORIA-GARCIA, Kristine. Filter bubbles and fake news. *ACM Crossroads*, v. 23, n. 3, p. 32–35, 2017.

DOURADO, Tatiana. *Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, UFBA, 2020.

DOURADO, Tatiana; SALGADO, Susana. Disinformation in the Brazilian pre-election context: probing the content, spread and implications of fake news about Lula da Silva. *The Communication Review*, p. 1–23, 05/10/2021.

- DOURADO, Tatiana et al. *Desinformação on-line e eleições no Brasil: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014–2020)*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/30085>. Acesso em: 9 jul. 2022.
- EGELHOFER, Jana Laura, LECHERER, Sophie. Fake news as a two-dimensional phenomenon: a framework and research agenda. *Annals of the International Communication Association*, v. 43, n. 2, p. 97–116, 2019.
- EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. *A multi-dimensional approach to disinformation: report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*. Publications Office. 2018. Disponível em: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739290>. Acesso em: 31 ago. 2022.
- FERRARA, Emilio. How Twitter bots affected the US presidential campaign. *The Conversation*, 11/2016. Disponível em: [https://theconversation.com/how-twitter-bots-affected-the-us-presidential-campaign-68406?utm\\_content=buffer8bb03&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_campaign=buffer](https://theconversation.com/how-twitter-bots-affected-the-us-presidential-campaign-68406?utm_content=buffer8bb03&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer). Acesso em: 6 out. 2022.

- FRIEDL, Jeffrey. *Mastering Regular Expressions: Understand Your Data and Be More Productive*. 3. ed. Sebastapol: O'Reilly, 2006.
- GELFERT, Axel. Fake News: A Definition. *Informal Logic*, v. 38, n. 1, p. 84–117, 2018.
- GOERTZ, Gary. *Social Science Concepts and Measurement*. Princeton: Princeton University Press. 2020.
- GOMES, Wilson; DOURADO, Tatiana. Fake news, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 16, n. 2, p. 33–45, 2019.
- GUESS, Andrew; NYHAN, Brendan; REIFLER, Jason. *Selective Exposure to Misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 U. S. presidential campaign*, 2018. Disponível em: <https://www.dartmouth.edu/~nyhan/fake-news-2016.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.
- HART, Herbert Lionel Adolphus. *The Concept of Law*. 2. ed. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- HATTORI, Guilherme. *The Spread of Fake News: a case study of the presidential elections of 2018 in Brazil*. Tese (Doutorado) — Escola de Administração de Empresas, FGV, 2020.

HORNE, Benjamin; ADAH, Sibel. This Just In: Fake News Packs a Lot in Title, Uses Simpler, Repetitive Content in Text Body, More Similar to Satire than Real News. *In: Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media*, 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/1703.09398>. Acesso em: 31 ago. 2022.

KAROLCZAK, Rodrigo Moura; SALVADOR, João Pedro Favaretto; GALATI, Luiz Fernando. *Eleições, fake news e os tribunais: sumário de resultados 2018*. São Paulo: CEPI FGV Direito SP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/29803>. Acesso em: 9 jul. 2022.

KLONICK, Kate. The News Governors: the people, the rules and processes governing online speech. *Harvard Law Review*, v. 131, p. 1958–1670, 2017.

LAZER, David; BAUM, Matthew; BENKLER, Yochai et al. The science of fake news. *Science*, v. 359, n. 6.380, p. 1.094–1.096, 2018.

LAZER, David; BAUM, Matthew; GRINBERG, Nir; FRIEDLAND, Lisa et al. *Combating Fake News: An Agenda for Research and Action*, 2017. Disponível em: <https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/Combating-Fake-News-Agenda-for-Research-1.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Transformações do direito administrativo: Debates e estudos empíricos em direito administrativo e regulatório*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 3, 2018.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 21–74, 1993.

McNAIR, Brian. *Fake News: Falsehood, Fabrication and Fantasy in Journalism*. Nova York: Routledge. 2017.

MELLO, Patrícia Campos. *A máquina do ódio: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital*. São Paulo: Cia. das Letras, 2020.

MOLINA, Maria; SUNDAR, Shyam; LE, Thai; LEE, Dongwon. “Fake News” is not simply false information: a concept explication and taxonomy of online content. *American Behavioral Scientist*, v. 65, n. 2, p. 180–212, 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 38. ed. (e-book). São Paulo: Atlas, 2022.

- MUKERJI, Nikil. What is Fake News? *Ergo: An Open Access Journal of Philosophy*, v. 5, p. 923–946, 2018.
- MUSTAFARAJ, Eni; METAXAS, Panagiotis. *The Fake News Spreading Plague: Was It Preventable?* 2017. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1703.06988>. Acesso em: 31 ago. 2022.
- TANEJA, Harsh. The small, disloyal fake news audience: The role of audience availability in fake news consumption. *New Media & Society*, v. 20, n. 10, p. 3.720–3.737, 2018.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 18. ed. (e-book). Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- NUNES, Vinicius. Orlando Silva: STF não pode ser o único contra fake news. *Poder 360*, 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/orlando-silva-stf-nao-pode-ser-o-unico-contrafake-news/>. Acesso em: 31 ago. 2022.
- G1 Santos. Oito anos após mulher ser espancada até a morte em SP, fake news segue fazendo vítimas como o turista queimado vivo no México. *G1*, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2022/06/15/oito-anos-apos-mulher-ser-espancada-ate-a-morte-em-sp-fake-news-segue-fazendo-vitimas-como-o-turista-queimado-vivo-no-mexico.ghtml>. Acesso em: 31 ago. 2022.

PENNYCOOK, Gordon; RAND, David. Assessing the effect of “disputed” warnings and source salience on perceptions of fake news accuracy. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/320070100\\_Assessing\\_the\\_Effect\\_of\\_%27Disputed%27\\_Warnings\\_and\\_Source\\_Salience\\_on\\_Perceptions\\_of\\_Fake\\_News\\_Accuracy](https://www.researchgate.net/publication/320070100_Assessing_the_Effect_of_%27Disputed%27_Warnings_and_Source_Salience_on_Perceptions_of_Fake_News_Accuracy). Acesso em: 31 ago. 2022.

PERSILY, Nathaniel. Can Democracy Survive the Internet? *Journal of Democracy*, v. 28, n. 2, p. 63–76, 2017.

RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro; DOURADO, Tatiana et al. *Desinformação on-line e contestação das eleições*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2022. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/31711>. Acesso em: 9 jul. 2022.

RUEDIGER, Marco Aurélio; GRASSI, Amaro; DOURADO, Tatiana et al. *Desinformação on-line e eleições no Brasil: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014–2020)*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/30085>. Acesso em: 9 jul. 2022.

RUEDIGER, Marco Aurelio; GRASSI, Amaro; PINHEIRO, Beatriz et al. *Regulação de plataformas digitais: uma contribuição para a análise do debate nacional frente a um desafio global*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2022. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/32163>. Acesso em: 9 jul. 2022.

- SARLET, Ingo Wolfgang; SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. Liberdade de Expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 534–578, 05–08/2020.
- SCARROW, Susan. *Parties and Their Members: Organizing for Victory in Britain and Germany*. Oxford, Nova York: Oxford University Press, 1996.
- SCHAUER, Frederick. Balancing, subsumption, and the constraining role of legal text. *Law & Ethics of Human Rights*, v. 4, n. 1, p. 35–45, 2010.
- SCHAUER, Frederick. *Playing by the Rules: A Philosophical Examination of Rule-Based Decision-Making in Law and in Life*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- SELAKOVIC, Marko; TARABASZ, Anna; GALLANT, Monica. Typology of Business-Related Fake News Online: A Literature Review. *J. Mgt. Mkt. Review*, v. 5, n. 4, p. 234–243, 2020.
- SILVA, Alexandre Pacheco da et al. *Nota técnica: Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet (PL nº 2.927/2020 e PL nº 2.630/2020)*. São Paulo: CEPI FGV Direito SP, 05/2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br:80/dspace/handle/10438/31293>. Acesso em: 9 jul. 2022.

- TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining “fake news”: A typology of scholarly definitions. *Digital Journalism*, v. 6, n. 2, p. 137–153, 2018.
- TANDOC JR., Edson. The facts of fake news: a research review. *Sociology Compass*, v. 13, n. 9, 2019.
- TOMA, Gabriel-Alexandru; SCRIPCARIU, Adina-Gabriela. Misinformation ecosystems: A typology of fake news. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, v. 11, n. 2, p. 65–82, 2020.
- VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. *Science*, v. 359, n. 6380, p. 1146–1151, 2018.
- WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Houssein. *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe Report DGI, 2017.
- WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. São Paulo: RT, 1987.
- WESTIN, Ricardo. *Fake news sabotaram campanhas de vacinação na época do Império*. Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/fake-news-sabotaram-campanhas-de-vacinacao-na-epoca-do-imperio>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ZHANG, Xichen; GHORBANI, Ali. An overview of online fake news: Characterization, detection, and discussion. *Information Processing & Management*, v. 57, n. 2, 2020.

ZUCKERMAN, Ethan. *Stop Saying “Fake News”. It’s Not Helping*. Disponível em: <https://ethanzuckerman.com/2017/01/30/stop-saying-fake-news-its-not-helping/>. Acesso em 31 ago. 2022.

