



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO



Publicado em: 25/06/2018 | Edição: 120 | Seção: 1 | Página: 62
Órgão: Ministério dos Direitos Humanos/Secretaria Nacional de Cidadania

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

RECOMENDAÇÃO Nº 4, DE 11 DE JUNHO DE 2018

Recomenda sobre medidas de combate às fake news (notícias falsas) e a garantia do direito à liberdade de expressão.

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH, no uso de suas atribuições previstas na Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e tendo em vista especialmente o disposto no artigo 4º, inciso IV, que lhe confere competência para expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, e dando cumprimento à deliberação tomada, de forma unânime, em sua 38ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 13 e 14 de junho de 2018:

Considerando a finalidade de promoção e defesa dos direitos humanos do CNDH, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos e a proteção aos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal, nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil;

Considerando a proteção ao direito à liberdade de expressão conferida pela Declaração Universal de Direitos Humanos em seu Artigo 19º, reafirmada na Constituição Federal, em seu artigo 220.

Considerando o disposto no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que em seu Artigo 2º dispõe que a disciplina do uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão e seu Artigo 3º que apresenta os princípios do uso da internet, dos quais:

I - Garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal;

II - Proteção da privacidade; e

III - Proteção dos dados pessoais, na forma da lei.

Considerando a grande relevância que o fenômeno das chamadas fake news alcançou na agenda pública nacional e internacional nos últimos anos, e que as diversas abordagens sobre o tema, as apropriações equivocadas e a dificuldade de se construir um consenso em torno de sua definição têm provocado uma série de ruídos com consequências potencialmente tão graves quanto o próprio fenômeno, em especial no que tange ao direito à liberdade de expressão.

Considerando que, categorizar todas as formas de desinformação sob a expressão fake news ou "notícias falsas", sem diferenciar as suas especificidades, dificulta o processo de elaboração de estratégias para combater esse fenômeno.

Considerando que a grande concentração da chamada mídia tradicional em desconformidade com o que determina a Constituição Federal, em relação à proibição dos monopólios e oligopólios nos meios de comunicação, produz um ambiente não propício à diversidade de opiniões e expressões.

Considerando que, historicamente, tal ambiente silencia e criminaliza as opiniões não hegemônicas mesmo em suas plataformas não virtuais, manipulando a opinião pública ao mesmo tempo em que omite questões centrais para a compreensão da realidade, ferindo o direito à informação, além de incitar o discurso de ódio e a intolerância.

Considerando que a disseminação de "notícias falsas" segue uma tendência de controle e manipulação da informação na internet, com a clara intenção de influenciar e distorcer o debate público e é parte de um sistema mais amplo de "desinformação[1]".

Considerando que, em maio de 2018, o Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão das Nações Unidas, David Kaye, no Relatório A/HRC/38/5, de 6 de abril de 2018[2] a ser entregue ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em junho do mesmo ano, recomendou aos Estados que revoguem qualquer lei que criminalize ou restrinja indevidamente a expressão, online ou off-line.

Considerando que, em março de 2017, os Relatores Especiais para a Liberdade de Expressão das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Organização pela Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) publicaram uma Declaração Conjunta na qual afirmam categoricamente que: "Qualquer proibição de se difundir informações baseadas em ideias vagas e ambíguas, incluindo a proibição de se difundir 'notícias falsas' ou 'informações não objetivas', são incompatíveis com as normas internacionais em matéria de restrições à liberdade de expressão[3]".

Considerando que alguns países têm adotado medidas temerárias que, a pretexto de combater a proliferação de "notícias falsas", atacam sistematicamente jornalistas e meios de comunicação, e geram um cenário de derrubada generalizada de conteúdos na internet, restringindo a emissão de críticas legítimas e silenciando vozes dissidentes.

Considerando que a produção e direcionamento das chamadas fake news hoje estão diretamente relacionadas com a coleta e tratamento massivos e indiscriminados de dados pessoais. Por isso, como já recomendou a Comissão Europeia, quanto maior a proteção e o controle dos usuários sobre suas informações, menor a incidência de intermediários e da dinâmica que estimula a promoção das chamadas "notícias falsas", seja por motivação política por meio de conteúdos impulsionados, seja para fins de monetização por meio da busca de "curtidas" e "compartilhamentos".

Considerando que, em maio de 2018, um levantamento feito pelo Conselho de Comunicação Social (CCS) do Congresso Nacional mostrou que existem 14 Projetos de Leis, 13 na Câmara dos Deputados e um no Senado, que preveem penalidades que variam de multas a partir de R\$ 1.500 a até oito anos de reclusão para quem divulgar "notícias falsas", e apesar de divergirem em relação a que legislação seria alterada para receber o novo tipo de crime ou ainda sobre quem seria punido[4], convergem ao proporem sanções desproporcionais embasadas em critérios pouco objetivos, abrindo margem para uma aplicação subjetiva da lei.

Considerando que o combate a informações falsas, caluniosas e difamadoras já encontra um arcabouço regulatório e institucional adequado na tipificação dos crimes contra a honra, em recursos como o direito de resposta e em mecanismos de retirada de conteúdos como os previstos no Marco Civil da Internet e que criminalizar o compartilhamento de conteúdos pelo público geral configura medida desproporcional.

Considerando que condenar à prisão indivíduos por simplesmente redistribuir ou promover conteúdos dos quais não são autores ou que não modificaram não pode ser visto como uma medida eficaz para enfrentar este problema uma vez que, na maior parte das vezes, o cidadão comum sequer tem informações ou instrumentos para verificar a veracidade de um conteúdo que circula pela internet.

Considerando que as leis que estabelecem prazos curtos para que as plataformas privadas, como o Google ou o Facebook, removam conteúdos identificados pelas próprias empresas como fake news sem que haja a necessidade de uma decisão judicial, sob pena de pesadas sanções econômicas, representam um grande risco para a liberdade de expressão.

Considerando que não cabe às plataformas privadas, de maneira solitária, avaliar quais conteúdos tipificam fake news e que seus padrões de funcionamento e dos seus algoritmos de distribuição e remoção dos conteúdos devem primar pela transparência e estar em consonância com as normas legais nacionais e internacionais sobre liberdade de expressão, dados pessoais e usos da internet, conforme também recomenda o Relator Especial sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão das Nações Unidas, David Kaye.

Considerando que qualquer tentativa de regular a questão deve passar pelo crivo judicial, que é, segundo prerrogativa constitucional, quem tem as melhores condições para avaliar, dentro do devido processo legal, se houve danos na veiculação de determinado conteúdo permitindo o contraditório e a ampla defesa em juízo, respeitando os padrões internacionais de exercício da liberdade de expressão, recomenda:

Ao Congresso Nacional

- A aprovação, pelo Senado Federal, do PLC nº 53/18, já votado na Câmara dos Deputados em maio de 2018, que traz as bases para uma efetiva proteção no tratamento de dados pessoais no Brasil.

- A aprovação de iniciativas legislativas, para combater o tema das "notícias falsas", que respeitem os padrões internacionais de direitos humanos, à liberdade de expressão e informação e que promovam a diversidade na internet por meio do fortalecimento da comunicação plural, diversa e qualificada, ao invés de legislar com enfoque na lógica de criminalização dos usuários que compartilham essas notícias. Além disso, qualquer legislação sobre o tema deve conter também, de maneira clara, os mecanismos de apelo que o denunciado, por compartilhar conteúdo falso, pode recorrer para contestar as acusações e comprovar a veracidade do conteúdo difundido.

Ao Tribunal Superior Eleitoral

- A adoção dos parâmetros de direitos humanos à liberdade de expressão e informação como orientadores para todas as medidas a serem elaboradas pelo Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, (composto por órgãos como a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin)), para que não sejam consideradas as vias da criminalização e do tratamento policial como formas de enfrentamento às questões relativas ao compartilhamento de "notícias falsas".

Ao Executivo Federal e Estaduais

- A adoção de políticas públicas de Alfabetização Midiática e Informacional (Media and Information Literacy - MIL) e a promoção de práticas de empoderamento digital, nas quais se inclui o fomento à produção de conteúdos positivos e contra-narrativas que engajem a sociedade num debate mais qualificado balizado pelo respeito aos direitos humanos e aos princípios de pluralidade e diversidade, conforme recomenda a Unesco.

- Que estimulem - por meio de campanhas e iniciativas de educação para a mídia - os cidadãos e cidadãs a exigir o direito de resposta ou a retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social, conforme regulamentado na Lei nº 13.188/2015.

- Adoção de políticas públicas voltadas à realização de educação não formal no que tange a "Educação e Mídia", um dos eixos de atuação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (instituído pela Portaria 66 de 12 de maio de 2003), o qual o Estado Brasileiro deve realizar e estimular o cumprimento, buscando a promoção da cultura de paz e direitos humanos, por meio de um ambiente digital mundial mais aberto e livre e de respeito, promoção e proteção de direitos.

Às plataformas privadas (Facebook, Twitter e Google)

- A adoção de políticas que garantam transparência sobre o seu funcionamento e as regras das suas comunidades e que ampliem o controle dos usuários sobre os conteúdos que publicam e acessam, incidindo sobre o chamado efeito bolha e a estrutura de monetização que estimula a criação e difusão das chamadas "notícias falsas". Além do respeito às normas infralegais e internacionais em matéria de direitos humanos e a adequação das políticas das plataformas às especificidades sociais e culturais dos países onde gerem seus modelos de negócios

[1] Termo que vem sendo utilizado preferencialmente por especialistas como a Relatoria para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos por ser mais apropriado para dar conta da complexidade do tema e de suas múltiplas expressões.

[2]O documento aponta que os Estados só devem procurar restringir o conteúdo via ordem de uma autoridade judicial independente e imparcial e de acordo com o devido processo que siga padrões de legalidade, necessidade e legitimidade. Disponível em: <https://freedex.org/a-human-rights-approach-to-platform-content-regulation/>. Acesso em 07/06/2018.

[3] Disponível em: <https://www.osce.org/fom/302796>. Acesso em 07/06/2018

[4] O responsável pela criação do material, todos aqueles que o compartilharam ou os provedores de conteúdo.

FABIANA GALERA SEVERO
Presidente do Conselho

Este conteúdo não substitui o publicado na versão certificada (pdf).