



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

*“Engenheiros do caos estão em vias de reinventar uma propaganda adaptada à era dos selfies e das redes sociais e, como consequência, transformar a natureza do jogo democrático (...)*

*Por trás do aparente absurdo das fake news e teorias da conspiração, oculta-se uma lógica muito sólida. As ‘verdades alternativas’ são um formidável vetor de coesão (...).*

*Hoje, a irrupção da internet e das redes sociais muda as regras do jogo e, paradoxalmente, ao mesmo tempo que é fundada sobre cálculos cada vez mais sofisticados, traz o risco de produzir efeitos crescentemente imprevisíveis e irracionais”*  
(Giuliano Da Empoli, Os engenheiros do caos)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, apresentado pelo Procurador da República signatário, vem, pelo presente, com fulcro no art. 6º, XX, e no art. 41, ambos da Lei Complementar nº 75/1993, e com base em elementos colhidos no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, expedir

## **RECOMENDAÇÃO**

no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, em especial a de defesa do regime democrático, prevista no art. 127 da Constituição Federal de 1988, e a de defesa do Estado de Direito e das instituições democráticas, prevista no art. 5º, I, e no art. 6º, XIV, “a”, da Lei Complementar nº 75/1993, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**1.1. CONSIDERANDO** que, ao longo da última década, o Brasil tem vivenciado um processo de massificação do acesso à internet, e, enquanto em 2010 apenas 41% de sua população era usuária da rede mundial de computadores, esse número, em 2021, alcançou a marca de 81%<sup>1</sup>;

**1.2. CONSIDERANDO** que esse processo ampliou significativamente o papel dos chamados provedores de aplicação (como os responsáveis pelas redes sociais<sup>2</sup>, os responsáveis por páginas de repositório e compartilhamento de conteúdo na *web*<sup>3</sup>, os responsáveis por programas de troca de mensagens<sup>4</sup>, entre outros) na intermediação das relações sociais que se estabelecem no país;

**1.3. CONSIDERANDO** que grande parte das plataformas controladas por esses provedores, conformando o que se convencionou chamar de “esfera pública digital”, permite que seus usuários produzam e compartilhem conteúdos diversos, em texto, áudio e vídeo, com muita facilidade e com enorme alcance;

---

1 Os dados citados na sequência constam todos da última Pesquisa TIC Domicílios realizada em 2021, pelo CETIC.br, disponível em <https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/indicadores/>.

2 A mesma pesquisa aponta que, em 2021, 81% dos usuários da internet no Brasil acessam redes sociais, como o *Facebook* e o *Instagram*: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2021\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2021_coletiva_imprensa.pdf)

3 A pesquisa citada ainda aponta que 73% dos usuários a internet a usa para assistir vídeos, programas, filmes ou séries, e que 54% deles a usam para ler notícias sobre temas de seus interesses.

4 A pesquisa, no mais, indica que, do total de usuários da internet no Brasil, 93% a usam para trocarem mensagens por meio das chamadas *plataformas de mensageria*, número consideravelmente superior ao percentual de 58% que, em 2019, eram os usuários que a usaram para enviar e receber e-mails.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**2.1. CONSIDERANDO** que o aumento dos meios disponíveis para a comunicação entre as pessoas, trazido por esse processo de massificação do acesso à internet no país, deu espaço, por um lado, a vozes e discursos até então sem eco na esfera pública tradicional<sup>5</sup>, mas contribuiu, por outro lado, para uma ampla difusão de conteúdos sem o mínimo respaldo na realidade, e mesmo assim acolhidos como verdade por um grande número de pessoas;

**2.2. CONSIDERANDO** que esses conteúdos amplamente difundidos sem respaldo na realidade são entendidos, por milhões de usuários da internet, não como simples *opiniões* sobre temas variados (como aquelas decorrentes de preferência política, de preferência estética etc.), mas como informação a respeito de fatos diversos<sup>6</sup>;

**2.3. CONSIDERANDO** que, entre tais conteúdos amplamente difundidos sem respaldo na realidade, estão as chamadas “fake news”, notícias – isto é, relatos de pretensos fatos – intencionalmente fabricadas e comprovadamente falsas, que circulam em texto, áudio, vídeo e até via expressões típicas da internet, como *memes*, não raro valendo-se de linguagem jornalística que lhes dão aparência de credibilidade<sup>7</sup>;

---

5 Nesse sentido, se nas mídias de massa tradicional a comunicação é veiculada a partir de poucos emissores, nas redes sociais a comunicação é distribuída entre um número muito maior de emissores (Cf. INTERVOZES, *Fake news: como as plataformas enfrentam desinformação*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2021. Pp. 09/10.)

6 "A percepção de que as redes sociais têm muita influência sobre a opinião das pessoas é compartilhada, em média, por 83% dos brasileiros". Cf. <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opinio-das-pessoas>

7 Essa definição consta do glossário elaborado pela Folha de São Paulo em parceria com o CNPq, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/entenda-o-que-sao-fake-news-trolls-e-outras-armas-usadas-para-desinformacao.shtml>>. Relatório de especialistas da Comissão Europeia ressalta que tais formas de falsidade são produzidas intencionalmente, com o fim de causar danos à compreensão pública, não abrangendo, portanto, meros erros jornalísticos, distorções satíricas ou paródias. Cf. EUROPEAN COMMISSION, “A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation” (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**2.4. CONSIDERANDO** que a difusão em larga escala de tais conteúdos sem qualquer respaldo na realidade, pelo ecossistema da internet, engendra cenários de “desordem informacional” ou de “caos informativo”<sup>8</sup>, e traz consigo graves prejuízos para a compreensão, pela população, de fatos de grande relevância social;

**2.5. CONSIDERANDO** que uma parte desses conteúdos é veiculada pela internet de maneira espontânea, por indivíduos exercendo suas liberdades de opinião e expressão, mas que outra parte deles é veiculada organizadamente, ou seja, por grupos voltados especificamente a produzir e a propagar “campanhas de desinformação”<sup>9</sup>, promovendo, de maneira intencional, ações sistemáticas que prejudicam o acesso da população a informações verdadeiras sobre determinados assuntos;

**2.6. CONSIDERANDO**, nesse contexto, a necessidade premente de distinguir o que é liberdade de expressão, exercida espontaneamente por usuários da internet, de um lado, e o que são práticas organizadas de desinformação, conduzidas por meio de ações – não raro movidas por interesses políticos e/ou econômicos – que ampliam artificialmente o volume e o alcance de conteúdos sem qualquer respaldo na realidade, no ecossistema da internet;

---

8 Os termos, também constantes do glossário supracitado, referem um cenário em que informações falsas, enganosas e distorcidas circulam em larga escala em plataformas de mídias sociais, expondo usuários da internet a uma dificuldade de acesso à informação confiável.

9 <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-tem-tropa-cibernetica-de-desinformacao-diz-estudo-da-oxford/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**3.1. CONSIDERANDO** que, nos últimos anos, tem crescido o fluxo de desinformação sobre as instituições democráticas brasileiras, em especial sobre o sistema de votação usado no país<sup>10</sup>, sobre o modo de funcionamento das instituições eleitorais e, no limite, sobre a própria confiabilidade dos resultados que advém das urnas, após a população exercer seus direitos fundamentais políticos, conforme apurado em investigações conduzidas nos Tribunais Superiores<sup>11</sup> e em Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instalada no Congresso Nacional;

**3.2. CONSIDERANDO** que recente estudo da Fundação Getúlio Vargas<sup>12</sup> em análise de duas das principais plataformas digitais que operam no Brasil, identificou, ao longo dos últimos sete anos, nada menos que 337.204 publicações que, alcançando dezenas de milhões de visualizações, ventilavam conteúdos desinformativos diversos sobre os processos democráticos do país – como denúncias de supostas irregularidades decorrentes de alegados defeitos nas urnas eletrônicas, “notícias” de supostas interferências ilegítimas de atores nacionais e internacionais nos pleitos brasileiros, entre outros – e que vinham, muitas vezes, atreladas a demandas não apenas por instituição de voto impresso, como também por violência contra os Poderes constituídos;

---

10 <https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/eleicoes-2020-urna-eletronica-e-alvo-preferencial-da-desinformacao-nas-redes/>

11 Citem-se, a respeito, os resultados trazidos em investigações conduzidas nos Inquéritos nº 4781/DF, nº 4.828/DF e nº 4.874/DF, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se também investigação recentemente instaurada no âmbito do Inquérito Administrativo no 0600371-71.2021.6.00.0000, conduzido pelo Ministro Luis Felipe Salomão, Corregedor-Geral do Tribunal Superior Eleitoral.

12 Íntegra disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30085/%5bPT%5d%20Estudo%201%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**3.3. CONSIDERANDO** que, por exemplo, referido estudo identificou uma grande quantidade de conteúdos desinformativos noticiando que supostas quadrilhas cobrariam dinheiro para fraudar as urnas eletrônicas, citando que estas teriam sido violadas em sua segurança por um ataque hacker<sup>13</sup>, mencionando, com ares de conspiração, um suposto incêndio misterioso que teria destruído urnas eletrônicas na Venezuela (único país do mundo, segundo alegado<sup>14</sup>, que, ao lado do Brasil, também se valeria desse sistema de votação), e apontando para alegados documentos que, em tese, teriam revelado a participação até mesmo de ministros dos Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral na manipulação de diferentes pleitos nacionais;

**3.4. CONSIDERANDO** que, por versarem não sobre *candidatos, coligações ou partidos específicos, mas sim sobre a higidez do processo como um todo, tais conteúdos afetam não a honra ou a imagem de determinado lado de uma disputa eleitoral, mas sim o próprio regime democrático*, pois minam a legitimidade e, conseqüentemente, a capacidade de funcionamento regular do sistema representativo brasileiro;

**3.5. CONSIDERANDO**, nessa linha, que tais conteúdos, por versarem sobretudo sobre as *instituições do país*, tendem a ter *efeitos persistentes no tempo, para além do período de campanha e de votação*, na medida em que, independentemente de o resultado das urnas, ao cabo, se mostrar favorável ou não àqueles que produziram e/ou propagaram desinformação desse tipo, *é a confiança dos cidadãos nos processos democráticos dos quais participam que fica abalada*;

---

13 Tal informação é inverídica e já foi desmentida reiteradas vezes:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/chechagens/tentativa-de-ataque-hacker-ao-sistema-do-tse-nao-viola-seguranca-das-urnas>

14 Tal informação também é inverídica, já tendo sido desmentida reiteradas vezes, embora sigam sendo repetidas:

<https://www.justicaeleitoral.jus.br/chechagens/outros-paises-alem-de-brasil-butao-e-bangladesh-usam-urnas-sem-voto-impresso>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**3.6. CONSIDERANDO**, assim, que tais conteúdos devem ser entendidos como um problema mais amplo do que aqueles decorrentes da mera desinformação eleitoral em sentido estrito (ou seja, aquela disseminada, na campanha, por candidatos, partidos e seus apoiadores, contra um adversário), pois embutem **riscos graves à chamada integridade cívica do país**;

**4.1. CONSIDERANDO** que as plataformas digitais dispõem de arquiteturas muito diversas entre si<sup>15</sup>, decorrentes de seus diferentes modelos de operação e de negócio, e que isso traz consequências tanto para o modo de disseminação de desinformação organizada em cada uma delas, quanto para o desenho de estratégias disponíveis para sua contenção;

**4.2. CONSIDERANDO** que as chamadas plataformas de mensageria (isto é, aquelas estruturadas em programas voltados à troca de mensagens), sobretudo as marcadas por criptografia “ponta-a-ponta”, se de um lado garantem a seus usuários uma importante privacidade para suas conversas pessoais, de outro apresentam, no que aqui importa, limites técnicos na hora de promoverem monitoramento e contenção dos fluxos de desinformação que nelas circulam;

**4.3. CONSIDERANDO** que, entre esses limites técnicos, está o fato de que, em plataformas de mensageria com criptografia ponta-a-ponta, apenas os envolvidos em uma conversa têm acesso aos conteúdos trocados<sup>16</sup>, o que impede os responsáveis pelas aplicações (restritos a acessarem os meta-dados das mensagens e os dados cadastrais dos usuários) de *identificarem em tempo real* os fluxos de desinformação, e de os *moderarem* – derrubando-os, mitigando seu alcance via inteligência artificial, entre outras providências possíveis em outros tipos de plataforma;

---

<sup>15</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/opinion/1539892615\\_110015.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/18/opinion/1539892615_110015.html)

<sup>16</sup> Para um panorama, ver LIGUORI, Carlos. *Direito e criptografia. Direitos fundamentais, segurança da informação e os limites da regulação jurídica na tecnologia*. São Paulo: Saraiva, 2022. Pp. 37-44.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**4.4. CONSIDERANDO** que, entre esses limites, está ainda o fato de que, como em plataformas de mensageria com criptografia ponta-a-ponta apenas os envolvidos nas trocas de mensagens têm acesso a seus conteúdos, é praticamente impossível, para os responsáveis por essas aplicações, detectar a origem e a autoria dos conteúdos desinformativos que nelas viralizam, o que dificulta a imposição de sanções como suspensão e bloqueio de contas, ou mesmo a comunicação de irregularidades às autoridades competentes, para fins de posterior responsabilização<sup>17</sup>;

**4.5. CONSIDERANDO** que, por serem marcadas por esses e outros limites técnicos, as plataformas de mensageria (sobretudo as com criptografia ponta-a-ponta) de fato engajadas em conter a desinformação que nelas circula precisam desenvolver estratégias que não envolvam monitorar e moderar os conteúdos trocados por seus usuários, pois isso elas efetivamente não conseguem fazer;

**5.1. CONSIDERANDO** que a plataforma de mensageria Whatsapp ostenta uma posição central na esfera pública digital brasileira, estando presente, já em 2020, em nada menos que 99% dos smartphones operantes no país<sup>18</sup>;

---

17 Apenas para ilustrar, pertinente a seguinte citação: “É muito complicado saber que tipo de informação está sendo difundida pelo Whatsapp, uma vez que todo o conteúdo é criptografado. Se botarem na toda uma acusação falsa de assassinato com foto, nome e endereço do suposto homicida, por exemplo, a pessoa vilipendiada talvez nunca saiba que está sendo vítima de uma calúnia. Na hipótese de a mensagem chegar até seu conhecimento, será quase impraticável descobrir seu autor” (cf. MELLO, Patrícia Campos Mello. *A máquina do ódio. Notas de uma repórter sobre fake news e violência digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. P. 27).

18 Esse número já era alto em janeiro de 2018, quando 96% dos smartphones no Brasil tinham o WhatsApp instalado. Mas cresceu ainda mais nos meses seguintes, alcançando o percentual de 97% em 2019 e chegando aos citados 99% em 2020 (cf. <https://www.tecmundo.com.br/software/150647-whatsapp-99-celulares-brasil-diz-pesquisa.htm>). Apenas para fins comparativos, a plataforma de mensageria Telegram, no mesmo ano de 2020, estava presente em apenas 27% dos smartphones do país. E mesmo ela tendo aumentado sua presença no mercado nacional, em janeiro de 2021 esse percentual chegou 45%, alcançando, neste ano de 2022, 60% dos smartphones operantes no país (cf. <https://www.mobiletime.com.br/noticias/22/02/2022/telegram-esta-em-60-dos-smartphones-brasileiros/>)





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**5.2. CONSIDERANDO** os indicativos de que este alto percentual de aparelhos com Whatsapp instalado se reflete em altos índices de efetivo uso cotidiano dessa plataforma no país, a exemplo de recente pesquisa apontando que 93% de seus usuários a utilizam todos os dias<sup>19</sup>, e outros 5% afirmaram que a utilizam ao menos alguns dias durante a semana;

**5.3. CONSIDERANDO**, nessa mesma linha, os indicativos de que o Whatsapp é, de longe, a aplicação mais presente na tela inicial dos smartphones operantes do país<sup>20</sup>, a fundar a percepção de que os brasileiros de fato usam intensamente essa plataforma em seu dia-a-dia;

**5.4. CONSIDERANDO** os resultados de recente pesquisa indicando que, entre os brasileiros com acesso a internet no Brasil, o Whatsapp predomina, em todos os estratos sociais e em todas regiões do país, como o mais presente entre aqueles cidadãos que se consideram usuários de alguma redes social /plataforma digital (92%)<sup>21</sup>.

**5.5. CONSIDERANDO** que, segundo levantamentos atuais, o Brasil tem hoje mais de 100 milhões de usuários do Whatsapp, um número tão expressivo que o coloca como segundo maior mercado da plataforma em todo o mundo<sup>22</sup>;

---

<sup>19</sup> <https://www.tecmundo.com.br/software/150647-whatsapp-99-celulares-brasil-diz-pesquisa.htm>

<sup>20</sup> De fato, 55% dos usuários brasileiros de *smartphone* colocam o Whatsapp em sua tela inicial. Para meros fins comparativos, a plataforma de mensageria Telegram está na tela inicial de apenas 13% dos usuários de *smartphone* do Brasil (cf. <https://www.mobiletime.com.br/pesquisas/uso-de-apps-no-brasil-junho-de-2022/>)

<sup>21</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/tec/2022/07/94-tem-conta-em-alguma-rede-social-whatsapp-ldera-com-92.shtml>. Para fins de comparação, entre os ouvidos na pesquisa, somente 24% disseram utilizar a plataforma de mensageria Telegram.

<sup>22</sup> Segundo estimativas publicadas no ano passado, o Brasil hoje é o segundo maior mercado do Whatsapp no mundo, com mais de 108 milhões de usuários, ficando atrás apenas da Índia, que conta com mais de 390 milhões de usuários, e desbancado países como os Estados Unidos da América, que conta com 75,1 milhões de usuários (cf. <https://www.affde.com/pt/whatsapp-users.html>)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**5.6. CONSIDERANDO** que essa posição de destaque ocupada pelo Whatsapp no ecossistema digital brasileiro parece convertê-lo em uma importante fonte de informação para seus usuários, tanto assim que, em pesquisa recente promovida pelo Senado Federal, 93% dos entrevistados afirmaram que se valem da plataforma para se informarem sobre assunto diversos<sup>23</sup>;

**6.1. CONSIDERANDO** que representante da Organização dos Estados Americanos, em missão observadora dos processos democráticos do Brasil em 2018, classificou a disseminação de *fake news* por meio do Whatsapp, naquele período, como um fenômeno sem precedentes, apontando como possíveis fatores para isso tanto o fato de tal plataforma, por ter criptografia ponta-a-ponta, impor limites técnicos à atuação das autoridades incumbidas de investigar os envolvidos na disseminação organizada de desinformação, quanto o fato de ela, por ser voltada à troca de mensagens privadas entre pessoas com alguma proximidade, gerar certa predisposição, aos usuários, em confiarem nos conteúdos que nela circulam<sup>24</sup>;

---

23 Segundo o levantamento, 79% dos entrevistados responderam que sempre e 14% dos entrevistados disseram que às vezes utilizam o Whatsapp como fonte de informação; Os números são maiores até mesmo do que os de entrevistados que disseram que sempre (50%) ou às vezes (36%) recorrem à televisão para se informarem (cf. <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opinio-das-pessoas>)

24 Nas palavras da chefe de missão da OEA, Laura Chinchilla, “O fenômeno que estamos vendo no Brasil não tem precedentes, fundamentalmente por uma razão. No caso do Brasil, está se utilizando a rede privada, que é o WhatsApp. É uma rede que apresenta muitas complexidades para que as autoridades possam acessar e investigar. É uma rede que gera muita confiança nas pessoas porque são pessoas próximas a elas que mandam as notícias” (cf. <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/25/fake-news-pelo-whatsapp-e-fenomeno-sem-precedentes-no-mundo-diz-oea.htm> )



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**6.2. CONSIDERANDO** que representantes do próprio Whatsapp reconheceram<sup>25</sup>, em 2019, que no ano de 2018 a plataforma foi palco de práticas de impulsionamento em massa de conteúdos potencialmente desinformativos<sup>26</sup>, em violação de seus termos de uso<sup>27</sup> e da legislação brasileira;

**7.1. CONSIDERANDO** que, nesse contexto, embora o Whatsapp, como plataforma de mensageria marcada por criptografia ponta-a-ponta, não tenha acesso ao *conteúdo* das mensagens trocadas por seus usuários (e conseqüentemente seja tecnicamente incapaz de detectar quais delas contém desinformação), e seja incapaz de adotar, por isso, providências típicas de moderação, como exclusão de postagens, diminuição de sua visibilidade etc.<sup>28</sup>, seus responsáveis reconhecem ser tecnicamente viável adotar medidas que têm reflexo indireto na contenção de desinformação, em uma **estratégia de enfrentamento a comportamentos abusivos**<sup>29</sup>;

---

25 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>

26 Entre esses expedientes, estava a aquisição, junto a determinadas empresas, de ações de disparos em massa no âmbito do Whatsapp, isso é, um serviço de envios, executados por seus empregados, de mensagens a um grande número de destinatários, aumentando de forma significativa o alcance obtido por dado conteúdo.

27 [https://faq.whatsapp.com/1104252539917581/?helpref=uf\\_share](https://faq.whatsapp.com/1104252539917581/?helpref=uf_share)

28 Cf. informação prestada pelo Whatsapp no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 67, pg. 22. Para detalhes, ver, a esse respeito, o documento técnico “Visão Geral da Criptografia do WhatsApp”, publicado em [https://z-p3-scontent.fcgh46-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/278602514\\_356472073207936\\_2447507657138466122\\_n.pdf?nc\\_cat=102&ccb=1-7&nc\\_sid=ad8a9d&nc\\_ohc=Oi3Gq-eJ9DgAX8Apc-B&nc\\_ht=z-p3-scontent.fcgh46-1.fna&oh=00\\_AT\\_nIDCKacMxBaiH6fI6FWwI3E\\_hs5pL.BuH6qPZNdrIvyg&oe=62D8B2BA](https://z-p3-scontent.fcgh46-1.fna.fbcdn.net/v/t39.8562-6/278602514_356472073207936_2447507657138466122_n.pdf?nc_cat=102&ccb=1-7&nc_sid=ad8a9d&nc_ohc=Oi3Gq-eJ9DgAX8Apc-B&nc_ht=z-p3-scontent.fcgh46-1.fna&oh=00_AT_nIDCKacMxBaiH6fI6FWwI3E_hs5pL.BuH6qPZNdrIvyg&oe=62D8B2BA)

29 Cf. informação prestada pelo Whatsapp no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 67, pgs. 22 e seguintes. Para um panorama, ver <https://www.techtudo.com.br/noticias/2019/02/entenda-como-o-whatsapp-combate-spam-sem-ler-mensagens-criptografadas.ghtml>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**7.2. CONSIDERANDO** que, adotando esse tipo de estratégia de enfrentamento a comportamentos abusivos, a partir de 2018 os responsáveis pelo Whatsapp passaram a adotar uma série de importantes medidas com reflexos positivos para a contenção de desinformação na plataforma, e que de fato aprimoraram seu funcionamento, a exemplo do uso de inteligência artificial para detectar e derrubar contas que realizam impulsionamento automatizado ou em massa de conteúdos<sup>30</sup>, da criação de canais de denúncia contra usuários que praticam condutas indevidas<sup>31</sup>, e do desenvolvimento de obstáculos à inclusão de usuários, sem sua concordância, em grupos dos quais não querem participar<sup>32</sup>;

**8.1. CONSIDERANDO**, no que aqui mais importa, que, entre tais medidas com reflexo na contenção de desinformação, têm especial relevância a criação, pelo Whatsapp, de mecanismos que reduzem a extensão do compartilhamento de mensagens disponível a seus usuários, com reflexos de redução, logicamente, também do fluxo de desinformação que circula na plataforma;

**8.2. CONSIDERANDO** que, como primeiro passo dado nesse sentido, o Whatsapp, já em julho de 2018, anunciou que, na Índia, seu maior mercado mundial, cada mensagem passaria a poder ser encaminhada não mais para 20, como até então se podia, mas sim e apenas para 05 destinatários (o que inclui tanto usuários individuais, quanto grupos) de uma só vez<sup>33</sup>;

---

30 Como consta do relatório “How WhatsApp Fights Bulk Messaging and Automated Behavior” (tradução livre: “Como o WhatsApp combate o envio de mensagens em massa e o comportamento automatizado”, disponível em: [https://chatbot.com.br/wp-content/uploads/2019/07/WA\\_StoppingAbuse\\_Whitepaper\\_020418\\_Update.pdf](https://chatbot.com.br/wp-content/uploads/2019/07/WA_StoppingAbuse_Whitepaper_020418_Update.pdf))

31 [https://faq.whatsapp.com/455142541854847/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/455142541854847/?locale=pt_BR)

32 Tais regras, criadas a partir de 2018, são resumidas em <https://blog.whatsapp.com/new-features-for-groups>.

33 <https://blog.whatsapp.com/more-changes-to-forwarding> (acesso em 17/07/2022)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**8.3. CONSIDERANDO** que, após um período de teste de seis meses, em janeiro de 2019 tal limitação, inicialmente aplicada apenas na Índia, foi implementada globalmente<sup>34</sup>, de modo que, a partir de então, em todo mundo, cada mensagem passou a apenas poder ser encaminhada para, no máximo, 05 destinatários (usuários individuais ou grupos) de uma só vez;

**8.4. CONSIDERANDO** que, em agosto de 2019, o Whatsapp passou a classificar as mensagens encaminhadas mais de 05 vezes como “Mensagens Encaminhadas com Frequência”<sup>35</sup>, marcando-as com um ícone de seta dupla, com o objetivo declarado de “*ajudar as pessoas a identificarem quando receberem mensagens que foram encaminhadas várias vezes anteriormente, como uma corrente*”<sup>36</sup>, e “*incentivar os usuários a refletir antes de compartilhar conteúdo por meio do aplicativo*”<sup>37</sup>, o que favorecia a contenção do fluxo de desinformação na plataforma<sup>38</sup>;

**8.5. CONSIDERANDO** que, intensificando esse movimento, em abril de 2020, já no contexto da pandemia da COVID-19, o Whatsapp impôs um criou um limite ainda mais estrito, fazendo com que as mencionadas “Mensagens Encaminhadas com Frequência”<sup>39</sup> passassem a ser reencaminháveis, no máximo, a 01 destinatário (usuário individual ou grupo) por vez<sup>40</sup>;

---

34 <https://www.niemanlab.org/2019/01/whatsapp-limits-message-forwarding-in-order-to-fight-misinformation-and-rumors/>

35 <https://www.techtudo.com.br/noticias/2019/08/whatsapp-comeca-a-mostrar-se-mensagem-foi-encaminhada-muitas-vezes.ghml>

36 <https://tecnoblog.net/noticias/2019/08/05/whatsapp-avisara-mensagem-encaminhada-muitas-vezes/>

37 Cf. informação prestada pelo Whatsapp no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 67, pg. 27.

38 <https://www.buzzfeed.com/br/pranavdixit/whatsapp-fake-news-brasil>

39 Detalhes em [https://faq.whatsapp.com/759286787919153/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/759286787919153/?locale=pt_BR)

40 <https://tecnoblog.net/noticias/2020/04/07/whatsapp-coloca-novo-limite-no-encaminhamento-de-mensagens/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**8.6. CONSIDERANDO** que, desde então, expressamente justificados em sua importância de “ajuda[r] a desacelerar a disseminação de boatos e notícias falsas”<sup>41</sup>, vigoram no Whatsapp dois limites de encaminhamento (um aplicável a mensagens comuns, reencaminháveis a até 05 destinatários por vez, e outro aplicável às “Mensagens Encaminhadas com Frequência”, reencaminháveis a até 01 destinatário por vez), nos seguintes termos<sup>42</sup>:

## Encaminhada x Encaminhada com frequência



---

41 Cf. informação prestada pelo Whatsapp no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 67, pgs. 27/28.

42 Fonte: [https://faq.whatsapp.com/759286787919153/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/759286787919153/?locale=pt_BR)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**9.1. CONSIDERANDO**, contudo, que em janeiro deste ano foi noticiado<sup>43</sup>, e em abril foi confirmado<sup>44</sup> que o Whatsapp está desenvolvendo uma nova funcionalidade, chamada de “Whatsapp Comunidades” (Whatsapp Communities), a qual, uma vez implementada, alterará essa dinâmica de troca de mensagens e de circulação de conteúdo atualmente em vigor na plataforma;

**9.2. CONSIDERANDO** que, em linhas gerais, a nova funcionalidade trará ao Whatsapp uma terceira categoria, ao lado das categorias "usuários individuais" e "grupos" hoje existentes, as "Comunidades", e que estas permitirão reunir até 10 grupos cada, ligando-os a um denominador temático comum (por exemplo: uma comunidade de moradores de um condomínio, que abarca um grupo dos moradores do prédio A, um grupo dos moradores do prédio B, um grupo dos integrantes da assembleia de condôminos etc.);

**9.3. CONSIDERANDO** que, no mais, os administradores destas Comunidades terão poderes diversos, podendo criá-las e gerenciá-las, e escolher quais grupos farão parte delas (abrindo novos grupos ou nelas adicionando grupos já existentes) e, no que aqui mais importa, poderão enviar mensagens, de uma só vez, a todos os usuários integrantes dos grupos por ela abarcados, por meio dos chamados "avisos", em um modelo semelhante a um broadcast.

---

43 <https://blogs.oglobo.globo.com/sonar-a-escuta-das-redes/post/whatsapp-avalia-derrubar-limites-de-mensagens-e-gera-temor-de-impulso-fake-news-em-ano-eleitoral.html>. De se registrar que outra notícia, publicada no site WABetaInfo (especializado em divulgar, de forma independente, novidades sobre o Whatsapp, suas atualizações e novas funcionalidades), já então reforçava o conteúdo da reportagem citada, ao apresentar dados concretos que, em tese, evidenciariam como funcionaria o “Whatsapp Comunidades” (<https://wabetainfo.com/whatsapp-is-working-on-communities/>)

44 [https://blog.whatsapp.com/sharing-our-vision-for-communities-on-whatsapp?lang=pt\\_br](https://blog.whatsapp.com/sharing-our-vision-for-communities-on-whatsapp?lang=pt_br)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**9.4. CONSIDERANDO** que, nessa linha, quando implementada, **tal funcionalidade permitirá que usuários que forem administradores das Comunidades enviem mensagens a até 2.560 pessoas de uma só vez**<sup>45</sup> (tendo em vista que poderão enviar “avisos” a 10 grupos que, hoje, podem reunir até 256 usuários cada), o que representa **um aumento de 10x no limite de envios iniciais de mensagens hoje em vigor no Whatsapp**<sup>46</sup>;

**9.5. CONSIDERANDO** ainda que, em diversos países do mundo, o Whatsapp já dobrou o limite máximo de integrantes de grupos na plataforma, de até 256 para até 512 usuários<sup>47</sup>, e que a mencionada função de “aviso”, quando combinada com esse outro fator, permitirá que administradores enviem mensagens a até 5.120 destinatários de uma só vez (as quais, na sequência, poderiam viralizar por meio de grupos maiores do que os que existem no Brasil hoje);

**9.6. CONSIDERANDO** que, embora o Whatsapp tenha anunciado que pretende criar, atrelada a essas mudanças, uma restrição adicional ao fluxo de mensagens na plataforma, de modo que aquelas “que já foram encaminhadas só poderão ser encaminhadas novamente para um grupo de cada vez, ao invés de cinco grupos, que é o limite atual de encaminhamento”<sup>48</sup>, nada parece impedir que os integrantes desse grupo receptor sejam, eles mesmos, administradores de outras Comunidades, o que lhes permitiria, logo na sequência, disseminar tais conteúdos, por meio de “avisos”, a outras milhares de pessoas que as integrariam, contornando essa limitação;

---

45 Nas palavras oficiais do próprio Whatsapp, “admins da Comunidade poderão enviar mensagens a todos os membros, através de um grupo de avisos para a Comunidade. Inicialmente, será possível criar avisos da Comunidade para milhares de usuários” (cf. [https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt_BR)).

46 Na arquitetura atual, um usuário que elabora uma mensagem só consegue alcançar, inicialmente, o limite de 255 destinatários, dado que o grupo integrado por seu emissor tem um teto de 256 integrantes)

47 <https://www.tecmundo.com.br/software/240130-whatsapp-libera-Atualizacao-grupos-512-usuarios.htm>

48 Cf. informação prestada no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 160, pg. 06. Na mesma linha é informação do Blog do Whatsapp: [https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt_BR)





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**9.7. CONSIDERANDO** que, como funcionalidade em fase de desenvolvimento<sup>49</sup>, ainda não está claro, a partir das informações divulgadas pelo Whatsapp no país, como se dará seu funcionamento concreto, havendo poucos detalhes, por exemplo, sobre se as “Mensagens Encaminhadas com Frequência” poderão ou não ser reencaminhadas, por administradores de Comunidades, a *todos* os seus integrantes, valendo-se dos “avisos”, algo que, teria o condão de mitigar os efeitos da restrição, criada em 2020, que impede que tais mensagens sejam reencaminhadas a mais de 01 destinatário de uma só vez;

**9.8. CONSIDERANDO** que, diante disso, apesar de o Whatsapp sustentar que estaria desenvolvendo medidas de controle adicionais (como a já mencionada restrição de reencaminhamento de mensagens para até no máximo 01 grupo por vez, ou mesmo a criação de canais de denúncia de abusos praticados por administradores<sup>50</sup>), **as mudanças ora sumarizadas, que tendem a ser implementadas no plano das chamadas “Comunidades”, podem, a princípio, implicar uma relativização da estratégia de contenção da viralização de conteúdos hoje em vigor na plataforma**<sup>51</sup>;

---

49 Cf. informação prestada no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 167, pg. 06.

50 Cf. informação prestada pelo Whatsapp no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 160, pg. 05/06: “Os usuários também poderão denunciar abusos, bloquear contatos e sair das Comunidades caso não queiram mais fazer parte delas. O WhatsApp está trabalhando ainda para oferecer a possibilidade de usuários saírem de grupos de maneira silenciosa (...), caso decidam que a conversa não é mais do seu interesse”.

51 Em um exercício simples, pode-se estimar que, hoje, se cada usuário que recebe uma mensagem criada num grupo que integre a repassa, na sequência, para o máximo de pessoas possível (ou seja, para 05 outros grupos de 256 pessoas), ela alcança até 327.680 usuários. Se, num momento seguinte, cada um desses 327.680 usuários repassa-la adiante para o máximo possível de pessoas, temos uma viralização para até 419.430.400 pessoas.

Já num cenário em que implementado a funcionalidade Whatsapp Comunidades e aumentado o tamanho dos grupos da plataforma, se um administrador cria um “aviso”, ele alcança, de partida, 5.120 pessoas, e se cada uma delas o repassa, na sequência, para o máximo de pessoas possível (ou seja, para até 01 grupo de 512 pessoas de uma só vez), ela alcança até 2.621.440; ainda, se cada uma dessas pessoas forem, por sua vez, administradoras de outras comunidades, e for lhes possível reencaminhar o “aviso” inicial, como um novo “aviso”, para o máximo de pessoas possível de uma só vez (5.120 integrantes de comunidade), temos uma viralização para até 13.421.772.800 pessoas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**9.9. CONSIDERANDO**, no mais, que as Comunidades, apesar de trazerem uma nova dinâmica para as relações entre os usuários da plataforma, seguirão o mesmo modelo de privacidade que atualmente a estrutura, pois seguirão sendo apenas os usuários membros dos grupos que as integrarem, e mais ninguém, que terão acesso aos conteúdos ali trocados<sup>52</sup>, mantendo-se, assim, os já citados limites técnicos ao monitoramento e à moderação do que nelas vier a circular;

**9.10. CONSIDERANDO** que, alegando a necessidade de proteção dos integrantes das comunidades, seus números de telefone apenas estarão visíveis aos administradores e aos usuários do mesmo grupo, o que embute uma nova ferramenta de anonimidade na plataforma e pode vir a se mostrar um limite técnico adicional à posterior responsabilização de quem nela dissemina desinformação de forma organizada<sup>53</sup>;

**9.11. CONSIDERANDO** que, tratando-se de uma funcionalidade nova, ainda não há conhecimento acumulado sobre como, uma vez implementada, suas funções e ferramentas serão exploradas por grupos voltados à produção e à disseminação de desinformação na internet, devendo seus impactos serem pensados à luz do **princípio da precaução**<sup>54</sup>;

---

Obviamente, o exercício acima envolve hipóteses drásticas, que exploram *a maior viralização possível* em cada cenário, mas serve para se ter em vista que, a princípio, as mudanças em tela, do ponto de vista *tecnológico*, parecem permitir não menos, mas sim mais circulação de conteúdo – inclusive, logicamente, de conteúdo *desinformativo* – na plataforma.

52 “Como as conversas nessas pequenas comunidades são privadas, o WhatsApp continuará protegendo as mensagens com a criptografia de ponta a ponta para que apenas os membros dos grupos e mais ninguém possa vê-las..” (cf. [https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt_BR)).

53 Cf. informação prestada pelo Whatsapp no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 160, pg. 06/07: “Para proteger a privacidade dos usuários, os números de telefone ficarão ocultos para a Comunidade como um todo, e só estarão visíveis para administradores e para outros usuários do mesmo grupo.”

54 Já trabalhando o princípio da precaução em matéria de regulação jurídica da tecnologia, ver, por todos, BIONI, Bruno, e LUCIANO, Maria. “O Princípio da Precaução na Regulação de Inteligência Artificial: seriam as leis de proteção de dados o seu portal de entrada?”. In: FRAZÃO, Ana. *Inteligência artificial e direito: ética, regulação e responsabilidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**10.1. CONSIDERANDO** que os responsáveis pelo Whatsapp (possivelmente por, sem prejuízo de outras razões, propriamente comerciais, também vislumbrarem esses potenciais impactos sobre sua atual estratégia de contenção de desinformação na plataforma), em uma decisão unilateral<sup>55</sup>, se comprometeram a implementarem essa nova funcionalidade, no Brasil, somente após o eventual segundo turno dos pleitos nacionais deste ano;

**10.2. CONSIDERANDO**, entretanto, que **tal compromisso não impede que o Whatsapp Comunidades seja lançado, no Brasil, logo na sequência**<sup>56</sup>, **em um período no qual, é importante reconhecer, fluxos organizados de desinformação sobre as instituições e os processos democráticos brasileiros podem ter efeitos especialmente graves para a integridade cívica do país;**

**10.3. CONSIDERANDO**, nessa esteira, que experiência recente nos Estados Unidos da América sugere que fluxos de desinformação que circularam na esfera pública digital daquele país, após os pleitos ali realizados, contendo dados falsos sobre a lisura daquele processo, desempenharam um papel relevante na organização de manifestações violentas, entre as quais a que resultou na invasão do Capitólio, com a morte de cinco pessoas<sup>57</sup>, em um evento considerado dos mais graves da história democrática norte-americana;

---

55 <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/whatsapp-decisao-de-lancar-grupos-para-milhares-de-pessoas-so-apos-eleicoes-foi-da-empresa/>

56 Tendo em vista os elementos divulgados pelo Whatsapp, desde o anúncio da funcionalidade até hoje, não é de se entender improvável que a implementação, no Brasil, se dê logo depois do eventual segundo turno, na medida em que os próprios responsáveis pela plataforma indicaram, ainda em Abril deste ano, que os recursos pertinentes ao Comunidades “serão disponibilizados gradualmente nas próximas semanas, e as pessoas poderão começar a testá-los mesmo antes de as Comunidades estarem prontas.” (cf. [https://blog.whatsapp.com/sharing-our-vision-for-communities-on-whatsapp?lang=pt\\_br](https://blog.whatsapp.com/sharing-our-vision-for-communities-on-whatsapp?lang=pt_br) ).

57 <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/10/22/jan-6-capitol-riot-facebook/>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**10.4. CONSIDERANDO** que o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral recentemente externou preocupação com a possibilidade de um risco análogo – ou até mais grave – se concretizar este ano no Brasil<sup>58</sup>, o que denota ser essencial conter, tanto quanto possível, fluxos desinformativos sobre as instituições e os processos democráticos que se desenvolverão neste segundo semestre, *inclusive nos meses que sucedem os dois turnos das eleições*, a fim de preservar a confiabilidade das instituições e segurança do processo democrático do país, independentemente de quais forem os resultados que, ao cabo, advirão das urnas;

**10.5. CONSIDERANDO** que o número de licenças para porte de armas, no Brasil, cresceu 473,6% nos últimos anos<sup>59</sup>, subindo de 117.467 para 673.818 registros, e que, hoje, um terço das armas que constam do Sistema Nacional de Armas – SISNARM estão com a documentação pertinente vencida, fora do controle, portanto, da Polícia Federal<sup>60</sup>, tudo a inspirar preocupação fundada com o que pode ocorrer no contexto de eventuais manifestações violentas que possam eclodir no país, durante o período em tela;

**10.6. CONSIDERANDO** que este órgão ministerial oficiou o Whatsapp, ainda em 16/04/2022, tão logo teve ciência do anúncio oficial sobre o *Whatsapp Comunidades*, e perguntou a seus responsáveis se cogitavam implementar tal funcionalidade, no Brasil, somente no início de 2023, precisamente tendo em conta os citados riscos à integridade cívica acima citados que, já então, pareciam merecer atenção<sup>61</sup>;

---

58 <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-corre-risco-de-ter-evento-mais-grave-que-invasao-do-capitolio-diz-fachin-em-washington/>

59 <https://www.poder360.com.br/governo/registro-de-armas-cresce-473-de-2018-a-2022-diz-estudo/>

60 <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2022-06-28/armas-particulares-irregulares.html>

61 Cf. ofício de Documento 152 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**10.7. CONSIDERANDO**, porém, que a resposta trazida a esse primeiro ofício se mostrou vaga, referindo somente que “*ao longo dos próximos meses, a empresa continuará a desenvolver as Comunidades para ajudar as pessoas a se conectarem de maneira privada e segura. O WhatsApp seguirá avaliando de maneira cuidadosa e criteriosa o melhor momento para o lançamento no país*”<sup>62</sup>;

**10.8. CONSIDERANDO** que, diante da insuficiência de tal resposta, este órgão ministerial expediu, em 23/05/2022, um *segundo* ofício ao Whatsapp, requisitando que seus responsáveis informassem se , em favor da avaliação sobre a melhor data para a implementação, no Brasil, das chamadas “Comunidades”, foi ou estava sendo realizado algum estudo de impacto, contratado junto a especialistas com conhecimento da atual realidade do país, e da importância de políticas de enfrentamento à desinformação mitigarem riscos à integridade cívica e ao regular funcionamento das instituições nacionais, bem como à segurança e à vida dos cidadãos brasileiros<sup>63</sup>;

**10.9. CONSIDERANDO**, no entanto, que, em resposta<sup>64</sup>, o Whatsapp alegou, em junho deste ano, que, “*de acordo com a legislação brasileira, não há lei ou regulamento que obrigue o WhatsApp a realizar relatório ou estudo de impacto tal como indicado*”, apenas acrescentando que as Comunidades estariam em fase de desenvolvimento, que por isso ainda não estariam disponíveis sequer em outros países, e que “*a implementação de novas funcionalidades no aplicativo é sempre feita de maneira informada, embasada e cautelosa*”;

---

62 Cf. informação prestada no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 160, pg. 8.

63 Cf. ofício de Documento 165 do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35.

64 Cf. informação prestada no Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, Documento 167, pg. 6.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**11.1. CONSIDERANDO** que tais respostas, apresentadas pelo Whatsapp quando instado a se pronunciar quanto aos parâmetros que balizarão a definição da data em que o chamado “Whatsapp Comunidades” irá ser implementado no país, não permitem uma avaliação, à luz do interesse público, sobre se estão ou não sendo considerados os riscos que, nos últimos meses, vem se descortinando para a integridade cívica e o regular funcionamento das instituições nacionais, e mesmo para a segurança e a vida de cidadãos e cidadãs brasileiros, riscos estes que tendem a ser potencializados por fluxos de desinformação organizada a respeito dos processos democráticos em curso no país;

**11.2. CONSIDERANDO** que, se é verdade que o art. 1º da Constituição Federal prevê que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um de seus fundamentos a livre iniciativa, também é verdade que ela é protegida, pelo constituinte, por seus valores sociais, em consonância com os pilares da cidadania e da dignidade da pessoa humana;

**11.3. CONSIDERANDO** que, nesse mesmo passo, a Constituição ainda prevê que a ordem econômica, no Brasil, é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, mas que esta submete a princípios como o da função social da propriedade e o da defesa do consumidor (art. 170, incisos III e V);

**11.4. CONSIDERANDO** que o art. 5º da Constituição Federal, no mais, em seu inciso XIV, assegura a todos o acesso à informação, e que tal garantia não deve ser interpretada como mero direito a ser receptor da expressão de outrem, mas sim como direito a obter conteúdos informativos qualificados – o oposto de desinformação;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**11.5. CONSIDERANDO** também o art 5º, § § 1º e 2º, da Constituição Federal, é claro ao dispor que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, e que os direitos e as garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

**11.6. CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que os direitos fundamentais têm eficácia direta inclusive nas relações entre particulares (isso é, entre sujeitos privados), em especial quando está em jogo uma dimensão coletiva dessas interações<sup>65</sup>,

**11.7. CONSIDERANDO** ainda que, no mundo de hoje, uma grande parte das relações humanas é intermediada pela internet, e mais precisamente por provedores de aplicação – os quais, se por um lado são sujeitos *privados*, por outro são responsáveis por plataformas de inegável importância coletiva e social, e não podem, por isso, deixar de observar parâmetros constitucionais em suas atuações<sup>66</sup>;

**11.8. CONSIDERANDO**, não bastasse, que, em termos pragmáticos, são os provedores de aplicação que, como intermediadores das relações nas quais são executadas práticas organizadas de desinformação, estão em melhores condições e dispõem dos meios técnicos necessários para regular tais práticas em âmbito digital;

---

65 Paradigmático nesse sentido o julgamento do Recurso Extraordinário 201.819-8/RJ, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu a incidência da garantia do devido processo legal mesmo nas relações estabelecida entre uma associação privada e seus integrantes, baseada no caráter coletivo da atividade que aquela exercia.

66 Sobre o tema, ver TEUBNER, Gunther. “Horizontal Effects of Constitutional Rights in the Internet: A Legal Case on the Digital Constitution”. In: *Italian Law Journal*, v. 3, n. 2, 2017. P p. 485 e seguintes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**11.9. CONSIDERANDO**, por tudo isso, serem juridicamente insustentáveis leituras que, explícita ou implicitamente, sugiram que entes privados que exercem atividade econômica de relevância pública poderiam tomar decisões sem observar potenciais impactos de grande magnitude que elas possam, a princípio, trazer à sociedade brasileira;

**12.1. CONSIDERANDO** que a postergação da implementação do Whatsapp Comunidades, no Brasil, para o início de 2023, revela-se uma medida socialmente importante e patentemente razoável - tendo em vista que:

*- do ponto de vista da sociedade brasileira, ela pode mitigar riscos de enorme magnitude – à integridade cívica e à segurança dos cidadãos – que podem, no período excepcional do fim deste ano, emergir a partir de práticas organizadas de desinformação sobre os processos democráticos em curso;*

*- do ponto de vista dos responsáveis pela plataforma digital Whatsapp, ela valeria por um curto período, de apenas e tão somente dois ou três meses, sem impacto expressivo, portanto, sobre a atividade econômica por eles exercida;*

*- e por fim, do ponto de vista dos usuários da plataforma no Brasil, ela não lhes traria qualquer prejuízo, na medida em que tal funcionalidade ainda não está operando no país e, por isso, ainda não há quem dela, hoje, aqui dependa para suas atividades cotidianas;*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**13.1. CONSIDERANDO** que é atribuição do Ministério Público a defesa do regime democrático, nos termos do art. 127 da Constituição Federal;

**13.2. CONSIDERANDO** que é função institucional do Ministério Público Federal, como ramo do Ministério Público da União, promover ações necessárias à defesa da do regime democrático, especialmente quanto ao Estado de Direito e às instituições democráticas, como disposto no art. 6º, XIV, a, da Lei Complementar nº 75/1993;

**13.3. CONSIDERANDO** ainda que cabe ao Ministério Público Federal, como ramo do Ministério Público da União, atuar em proteção à soberania e à representatividade popular, assim como aos direitos políticos, conforme art. 5º, I, da Lei Complementar nº 75/1993;

**13.4. CONSIDERANDO** que o art. 129, II, da Constituição da República prevê ser função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública (como são os serviços prestados por grandes plataformas digitais que operam no país), aos direitos nela assegurados, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

**14.1. CONSIDERANDO** que a Lei nº 12.965/2014, conhecido como “Marco Civil da Internet”, estabelece em seu art. 2º que o uso da internet no Brasil tem como fundamento o respeito à liberdade de expressão, mas também os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais, assim como a defesa do consumidor e, ainda, a finalidade social da rede;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**14.2. CONSIDERANDO** que o mesmo Marco Civil dispõe que a disciplina do uso da internet no Brasil tem como princípios a garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição Federal, mas também a responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei (art. 3º, incisos I e VI);

**14.3. CONSIDERANDO** ainda que o Marco Civil assegura o plano liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios também estabelecidos naquela lei (art. 3º, inciso VIII).

**14.4. CONSIDERANDO** também que o Marco Civil prevê que a disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção, dentre outros, do acesso não apenas à informação, mas também ao conhecimento e à participação dos cidadãos na condução dos assuntos públicos do país (art. 4º, incisos I e II);

**14.5. CONSIDERANDO** que, na interpretação do Marco Civil, devem ser levados em conta, nos termos de seu art. 6º, além dos fundamentos, princípios e objetivos nele previstos, a natureza da internet, seus usos e costumes particulares e sua importância para a promoção do desenvolvimento humano, econômico, social e cultural;

**14.6. CONSIDERANDO** que o art. 11 do Marco Civil prevê que em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações, por provedores de conexão e de aplicações de internet, em que pelo menos um



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

desses atos ocorra em território nacional, deverá ser obrigatoriamente respeitada a legislação brasileira;

**14.7. CONSIDERANDO** que o § 2º do referido dispositivo especifica que tal regra aplica-se tanto aos dados coletados em território nacional quanto ao conteúdo das comunicações nas quais pelo menos um dos terminais esteja localizado no Brasil, e mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que ofereça serviço ao público brasileiro ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil;

**14.8. CONSIDERANDO** que, embora o art. 19 do Marco Civil preveja que, com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, os provedores de aplicações de internet somente poderão ser responsabilizados 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, tal dispositivo apenas impede responsabilizações fundadas em formas de culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*, mantendo **hígida a possibilidade de responsabilização civil por violação de deveres propriamente atribuídos ou atribuíveis aos provedores de aplicação**, a exemplo daqueles atinentes à sua arquitetura às regras que as constituem;

**15.1. CONSIDERANDO** que, ligado a isso, há de se ter em conta que o art. 7º do Marco Civil, ao prever que aos usuários da internet é assegurado o direito à aplicação das normas de defesa do consumidor em suas relações de consumo, atrai para este âmbito de regulação o arcabouço jurídico de proteção previsto na Lei nº 8.078/1990, que deve ser aplicado, pois, também à avaliação das ações e das omissões dos provedores de aplicação no contexto ora exposto;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**15.2. CONSIDERANDO** que o art. 4º da Lei nº 8.078/1990 é claro ao dispor que a Política Nacional das Relações de Consumo brasileira tem por objetivo não apenas o atendimento das necessidades dos consumidores, mas também o respeito à sua *dignidade* e à sua *segurança*;

**15.3. CONSIDERANDO** que referido dispositivo prevê ainda que são princípios da Política Nacional das Relações de Consumo brasileira, entre outros: o da *vulnerabilidade do consumidor no mercado*; o de *incentivo à criação, pelos fornecedores, de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços*; o da coibição e da repressão eficientes de todos os *abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a utilização indevida de inventos e criações que possam causar prejuízos aos consumidores* (art. 4º, incisos I, IV, V, VI);

**15.4. CONSIDERANDO** que o art. 6º da Lei nº 8.078/1990 prevê como *direitos básicos do consumidor, entre outros, a proteção da vida da e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos*;

**15.5. CONSIDERANDO**, ainda, que o citado artigo, em arranjo processual protetivo dos consumidores, prevê medidas de facilitação à defesa de seus direitos, entre as quais *a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências – do que deflui uma regra que denota a importância de providências de cautela em face de riscos que possam surgir para o consumidor*;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**15.6. CONSIDERANDO**, nessa mesma linha, que os arts. 8º e 9º da Lei nº 8.078/1990 dispõem expressamente que os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à segurança dos consumidores, exceto os tidos como normais e previsíveis em razão de sua natureza e fruição;

**15.7. CONSIDERANDO**, ainda, que o art. 7º da Lei nº 8.078/1990 prevê que os direitos nela previstos não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade;

**15.8. CONSIDERANDO** que o art. 12 da Lei nº 8.078/1990 estabelece que o produtor, nacional ou estrangeiro, responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes, dentre outros, de projeto e construção de seus produtos, e que responsabilidade análoga também é atribuída, pelo art. 14 do referido diploma legal, ao fornecedor de *serviços*;

**15.9. CONSIDERANDO** que o art. 51, XV, da Lei nº 8.078/1990 considera nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;

**15.10. CONSIDERANDO** que o art. 56 da Lei nº 8.078/1990 prevê que as infrações às normas de defesa do consumidor são sujeitas a sanções diversas, de natureza administrativa (*como multa, suspensão temporária de atividade, interdição total ou parcial da atividade e imposição de contrapropaganda*), civil e penal, conforme o caso;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**16.1. CONSIDERANDO** que, diante do ora exposto **pode se revelar violadora de direitos fundamentais a eventual implementação, por uma plataforma com posição destacada na esfera pública digital brasileira, de funcionalidades que representem retrocesso às suas atuais políticas de regulação de desinformação, em um período de excepcionais riscos à integridade cívica e à segurança da população do país.**

**17.1. CONSIDERANDO** que o art. 5º da Lei Complementar nº 75/1993 prevê que é função do Ministério Público Federal, como ramo do Ministério Público da União, “ a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, cabendo-lhe, nos termos de seu inciso IV, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei;

**17.2. CONSIDERANDO**, ainda, que o art. 6º da Lei Complementar nº 75/1993, em seu inciso XIV, prevê ser atribuição do Ministério Público Federal, como ramo do Ministério Público da União, promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto ao Estado de Direito e às instituições democráticas, à ordem social, à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

**18.1. CONSIDERANDO** que a **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão** firmou um **Termo de Cooperação**, em 27/04/2022, com diversos atores institucionais brasileiros, tendo por objeto o estabelecimento de medidas para o **enfrentamento da desinformação no processo eleitoral** e para o **fortalecimento da confiança nas instituições eleitorais**, e que as Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão têm, nesse contexto, um papel executivo a desempenhar;

**18.2. CONSIDERANDO** que os arts. 12 e 13 da Lei Complementar nº 75/1993 prevê que os Procuradores e as Procuradoras do Direito do Cidadão, sempre que concluírem que direitos constitucionais foram, estão sendo, ou mesmo podem vir a ser desrespeitados, deverão notificar o responsável para que tome as providências necessárias;

**18.3. CONSIDERANDO** o até aqui apurado no bojo do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, em trâmite nesta Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão em São Paulo;

**19.1. CONSIDERANDO** que práticas organizadas de desinformação sobre o funcionamento das instituições e dos processos democráticos em curso irradiam efeitos em todo o país, e que o **WHATSAPP INC**, responsável pela plataforma digital Whatsapp, tem sede comercial na capital do estado de São Paulo, tudo a atrair a incidência do art. 93, II, da Lei nº 8.078/1990 c/c art. 16 da Lei nº 7347/1985;

**19.2. CONSIDERANDO**, por fim, que o art. 83 Lei nº 8.078/1990 é expresso no sentido de que, para a defesa dos direitos e interesses albergados seu arcabouço de proteção, são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, *ad cautelam*, em defesa do regime democrático, do direito à informação e da segurança da população e das instituições brasileiras,

## **RECOMENDA**

à **WHATSAPP LLC**, responsável pela plataforma de mensageria Whatsapp:

I) que **se abstenha** de implementar o “Whatsapp Comunidades”, em todo o território brasileiro, até o início de 2023, e **apresente**, no prazo de até 06 meses, relatório detalhado analisando os eventuais impactos da funcionalidade sobre a atual política de contenção à desinformação em vigor na plataforma, com foco naquela que pode colocar em risco processos democráticos, como o ora em curso, e os direitos fundamentais neles envolvidos; e

II) que **se abstenha**, até o início de 2023, de adotar qualquer outra medida que represente ou possa representar retrocesso para sua atual política de enfrentamento à desinformação, a exemplo do ventilado aumento do número máximo de usuários que hoje os grupos da plataforma comportam;

Frisa-se, por oportuno, que tais recomendações não devem ser interpretadas como impeditivas da adoção voluntária, por parte dos responsáveis pelo Whatsatpp, de medidas adicionais de contenção da viralização de conteúdos na plataforma, durante o período em tela, a exemplo da implementação, desde logo, da já aventada redução do número de mensagens encaminháveis por cada usuário – de 05 para, no máximo, 01 grupo de uma só vez<sup>67</sup>;

---

<sup>67</sup> [https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt\\_BR](https://faq.whatsapp.com/402582381704340/?locale=pt_BR)





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão**

---

---

Nessa linha, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** assinala prazo de 20 (vinte) dias úteis, na forma do art. 6º, inciso XX, e do art. 8º, §3º da Lei Complementar nº 75/1993, para que a **WHATSAPP LLC** informe, nos autos do Inquérito Civil Público nº 1.34.001.009969/2021-35, se acata, ou não, os termos da presente Recomendação.

Por fim, este órgão ministerial consigna que, em caso de não acolhimento da presente Recomendação, ou de falta de resposta no prazo acima assinalado, poderá ser ajuizada a pertinente Ação Civil Pública, com base na Lei nº 7.347/1985, a fim de que sejam impostas judicialmente as providências ora recomendadas, sem prejuízo de outras que, diante de uma eventual resistência da plataforma, possam se mostrar cabíveis.

São Paulo/SP, 28 de julho de 2022.