

**PROCESSO LEGISLATIVO COLABORATIVO: A PARTICIPATIVIDADE PELA INTERNET NO TRÂMITE DO PROJETO DE LEI Nº 2.126/2011 (MARCO CIVIL DA INTERNET)**

THE COLABORATIVE LEGISLATIVE PROCEDURE: PARTICIPATIVITY THROUGH THE INTERNET DURING THE DRAFT BILL NUMBER 2.126/2011 (BRAZILIAN CIVIL RIGHTS FRAMEWORK FOR THE INTERNET)

Rubens Beçak\*

João Victor Rozatti Longhi\*\*

**RESUMO:** As potencialidades do uso das tecnologias da comunicação e informação (TICs) para a construção de formas diferentes de expressão dos valores democráticos são grandes. O Marco Civil da Internet no Brasil já demonstrou que são verificáveis os corolários da democracia participativa pela construção colaborativa de um projeto de lei pela Internet, que inovando quanto ao exercício dos instrumentos constitucionais de democracia direta ou semirrepresentativa. Entretanto, a participação popular pela Internet avançou também durante as discussões no Poder Legislativo. Este trabalho procura analisar alguns resultados desta participação, em especial no que concerne à redação dos dispositivos que tratam da responsabilidade dos provedores por conteúdo inserido por terceiros.

**Palavras-chave:** Internet – democracia participativa – Marco Civil – responsabilidade civil – liberdade de expressão

**ABSTRACT:** The potentials of information and communication technologies (ITCs) to help people express the democratic values are great. The Brazilian Internet Civil Rights Framework has shown that it is possible to make true some thesis about participatory democracy, especially after the experience of a collaborative draft bill that was all debated by the Internet, which is considered an innovative instrument beyond the constitutional forms of direct democracy or semi-representational in Brazil. However, popular participation through the Internet was also possible during the discussions in the Parliament. This paper tries to analyze some results of that involvement, especially the articles about the liability of the Internet Service Providers for content inserted by the user.

**Keywords:** Internet – participatory democracy – Brazilian Civil Rights Framework for the Internet – civil liability – freedom of expression

---

\* Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP. Secretário Geral da USP.

\*\* Professor dos programas de pós-graduação da PUC-Rio. Mestre em Direito Civil pela UERJ. Assessor Jurídico no MPRJ.

## Sumário

### Introdução

1. A experiência de discussão colaborativa do Marco Civil e a submissão do projeto de lei como expressões da democracia participativa na Internet
2. A participação popular durante o trâmite na Comissão Especial da Câmara dos Deputados
  - 2.1 Comissões parlamentares e sua função: breves assertivas
  - 2.2 As audiências públicas e o portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados: da proposição colaborativa à deliberação colaborativa
3. O sistema de retirada de conteúdo e responsabilidade dos intermediários: desafios à tutela dos bens da personalidade do usuário

### Conclusão

### Referências

## Introdução

Muitos preconizam que a democracia, na atualidade, deve fazer dialogar a complexidade de interesses políticos, que vão desde a tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos até os anseios dos agentes econômicos que compõem o mercado.

Por essa razão, afirma-se que o sistema democrático hodierno não pode ser uma democracia excludente, em que Estado e Sociedade Civil caminham separados. Ao revés, além dos sujeitos mencionados, agentes privados, fundações, associações de consumidores e outras entidades devem somar forças para a consecução dos princípios constitucionais.

O Marco Civil da Internet no Brasil é apontado como um exemplo da concreção desta nova faceta da democracia. Isto porque inaugurou uma forma inovadora de exercício da soberania popular, sem precedentes na história legislativa brasileira.

Como se sabe, por intermédio de plataformas públicas de participação popular, a iniciativa contou com a maciça presença de inúmeras entidades e a possibilidade de manifestação livre por qualquer internauta, sugerindo-se inclusive a redação de dispositivos para uma lei que visasse trazer princípios norteadores das relações civis na Internet.

O Marco Civil foi submetido à apreciação do Legislativo, tornando-se o projeto de lei nº 2.126/2011 da Câmara dos Deputados.

Este trabalho tem por escopo principal analisar brevemente a experiência do marco civil como uma possível superação do tradicional modelo de representação política também em sede de produção legislativa.

Mônica Salem Caggianno, analisando as nuances do atual modelo representativo e os possíveis entraves que enfrenta o Poder Legislativo atualmente, uma vez que sempre fora um lócus tradicional de discussão e produção de regras jurídicas do Estado moderno, levantou o seguinte problema: *com a popularização da Internet, será possível um dia vivermos sem o Parlamento?*<sup>1</sup>

Assim, mais especificamente, este estudo busca perquirir acerca de algumas das consequências da evolução dos debates sobre o Marco Civil também em sede do Poder Legislativo, aferindo os resultados da participação popular pelo portal eletrônico *e-democracia* da Câmara dos Deputados, das audiências públicas e das discussões em outros fóruns sobre o texto do projeto.

---

<sup>1</sup> Cf. Anotações em aula proferida na disciplina “Direito parlamentar”, ministrada no curso de Pós Graduação Strictu Sensu da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em conjunto com o Prof. Dr. Rubens Beçak, no segundo semestre de 2011.

Por isso, a primeira parte procura elaborar um breve contraponto entre o sistema tradicional de representação política e algumas experiências de democracia direta ou semi direta fomentadas pelo uso das Tecnologias da Informação e Comunicação, revelando alguns aspectos teóricos que levaram à iniciativa do Marco Civil.

Em um segundo momento, procura-se descrever as discussões e sua importância durante o trâmite na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que contou com a possibilidade de participação popular durante o trâmite no Poder Legislativo.

Por último, destaca a estrutura do projeto de lei que tem por objetivo declarar direitos civis de usuários e analisa brevemente a aparente opção legislativa adotada quanto ao sistema de responsabilidade dos intermediários por conteúdo gerado por terceiros constante do atual texto.

## **1. A experiência de discussão colaborativa do Marco Civil e a submissão do projeto de lei como expressões da democracia participativa na Internet**

O Marco Civil da Internet no Brasil tem sido objeto de diversos estudos aqui e no exterior, sendo observado por muitos pelo pioneirismo da iniciativa, pela amplitude das discussões e pela pluralidade de visões abordadas durante a fase que antecedeu a elaboração do texto original do projeto de lei.<sup>2</sup>

A concepção deste projeto de cunho inovador foi fomentada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em parceria com a Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.

Vários tópicos foram postos em discussão aberta pelo portal do Marco Civil<sup>3</sup> e também por sites de redes sociais. Milhares de postagens, advindas de diversos segmentos, levaram à redação de uma minuta de projeto, terminando-se a primeira fase de debates.

A minuta foi novamente submetida à apreciação popular pela Internet. Desta vez já era possível se ter por base a redação específica de cada um dos dispositivos que seriam enviados à apreciação do Poder Legislativo.

---

<sup>2</sup> V. por todos BECAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti . Tendencies for participatory democracy: the influences of the internet on the political representation's profile and on the Participatory Budgeting. In: Law and Society Association International Meeting, 2012, Honolulu. Sociolegal Conversations across a sea of oceans, 2012.

<sup>3</sup> CULTURA DIGITAL. *Marco Civil*. Disponível em: <http://culturadigital.br/marcocivil/>. Acesso em 18 ago 2012.

Após, o texto final do Marco Civil tornou-se o Projeto de Lei nº 2.126/2011 que iniciou seu trâmite pela Câmara dos Deputados, por iniciativa legislativa do Poder Executivo.

Preliminarmente, destaca-se que José Afonso da Silva afirma ser a democracia participativa algo entre a democracia direta e indireta, mesclando elementos de ambas.<sup>4</sup> Por outro lado, Paulo Bonavides leciona que a democracia participativa deve ser necessariamente uma democracia direta, direito fundamental de natureza transnacional e que deve ser garantido a todos os povos. *In verbis*:

Um terceiro momento, todavia, já se vislumbra com formação de uma teoria constitucional que nos aparta dos modelos representativos clássicos. Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba, então a intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo meio súdito.<sup>5</sup>

Finalmente, Joaquim Falcão demonstra uma terceira via. Para o autor, um modelo constitucional verdadeiramente democrático em uma sociedade multifacetada e marcada pela complexidade de interesses em jogo, não só mescla elementos de democracia representativa e direta, com partidos políticos e eleições proporcionais de um lado e plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular de outro.

Pelo contrário, afirma Falcão que a democracia neste ambiente complexo também é realizada pelos conselhos municipais, ONGs (OSSCIPs e OSs), entidades paraestatais, fundações públicas e privadas, dentre outras, razão pela qual os modelos de democracia nem são sequenciais nem excedentes, mas complementares. É o que denomina de democracia concomitante.<sup>6</sup> E uma das principais características deste ambiente político é a paulatina erosão dos limites entre Estado e Mercado, ou entre o estatal e a sociedade civil.

Muitos são os estudos, desde os primórdios da Internet, em que se reconhece na Rede das Redes um ambiente possivelmente profícuo para a concretização das premissas desta democracia contemporânea. Especificamente quando analisada a fusão entre público e privado operada pela massificação da Internet, assevera Pierre Levy:

---

<sup>4</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa. In: CANTÚ, Hugo A. *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memorial del VII Congreso de Derecho Constitucional. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Mexico, 2002.* pp. 2-3.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 37.

<sup>6</sup> Cf. FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 87.

No que diz respeito aos efeitos sobre a democracia, essa transformação da esfera pública me parece afetar positivamente os quatro domínios estreitamente independentes, que são as capacidades de aquisição de informação, de expressão, de associação e de deliberação dos cidadãos. Em suma, a computação social aumenta as possibilidades de inteligência coletiva e, por sua vez, a potência do “povo”.<sup>7</sup>

O Marco Civil parece ser uma experiência de concretização destas premissas, podendo ser observado como uma expressão diversa do próprio processo legislativo tradicional, cuja participação popular deu base à iniciativa legislativa e não se esgotou nesta fase, adentrando ao Legislativo.

Sobre o conceito e objeto do processo legislativo contido no arts. 59 e seguintes da Constituição da República, leciona José Afonso da Silva:

Por “processo legislativo” entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizado pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos. O procedimento legislativo é o modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam. Diz respeito ao andamento da matéria nas casas legislativas. As regras básicas sobre o processo legislativo aplicam-se a Estados e Municípios.<sup>8</sup>

O Marco Civil representa uma experiência em que as discussões colaborativas avançaram também em sede do Poder Legislativo, integrando, portanto, o próprio processo legislativo. Algumas de suas peculiaridades, principalmente a participatividade nas audiências públicas promovidas no portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados e em outros fóruns de discussão, determinantes na redação de certos dispositivos e determinadas opções legislativas, serão analisadas a seguir.

## **2. A participação popular durante o trâmite na Comissão Especial da Câmara dos Deputados**

“Nunca um projeto de lei foi objeto de tanta participação popular na história da Câmara dos Deputados”  
Deputado Alessandro Molon (PT-RJ)<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> LEMOS, André; LEVY, Pierre. *O futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. São Paulo: Paulus, 2010. p. 14.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 437.

<sup>9</sup> O deputado é o relator da Comissão Especial e autor do projeto substitutivo ao do Marco Civil na Câmara (Projeto nº2.126/2011). As afirmações foram feitas em evento realizado na *Americam Chamber*, em 17 de agosto

Contemporaneamente, não raras são as vozes que levantam um possível esvaziamento da função típica exercida pelo Poder Legislativo. O Parlamento, conforme salientado, foi concebido na teoria da separação das funções do poder como um local ideal para o exercício da representação política.

A concentração de atribuições estratégicas na figura do Poder Legislativo, no início do Século XX, levou muitos a sustentarem a necessidade de se limitar os poderes concedidos ao Parlamento. Neste sentido, Raymond Carré de Malberg:

A razão de a limitação dos poderes é mais difícil em uma Constituição como a francesa em que o órgão supremo, ou seja, aquele que deve ser limitado, é o Parlamento, o mesmo corpo que, por suas leis, ode conferir a si mesmo novos poderes por tempo indeterminado. Neste regime, todas as limitações parecem ser dirigidas exclusivamente contra as autoridades que não tenham sido eleitas. Assim, a autoridade judiciária é fortemente limitada pela proibição de invadir a competência legislativa ou a esfera de competência própria dos administradores. Igualmente, há também uma estrita limitação contra o Executivo, que não pode, em princípio, praticar mais atos do os que a lei autoriza, e cujo chefe não pode, ademais, em razão do regime parlamentarista, exercer o seu poder por si ou mediante um ministro de estado em estreita dependência das câmaras do parlamento. Mas, em relação a este último, parece carecer efetivamente de qualquer limitação. Afinal, não só são capazes de fixar suas leis e suas próprias competências legislativas, como o próprio regime parlamentar tende a aumentar o seu poder ao assegurar a sua supremacia sobre o executivo, fazendo depender dele toda ação do governo.<sup>10</sup>

A doutrina aponta, desta maneira, alguns mecanismos constitucionais trazidos à tona como forma de limitação a tal vocação expansiva natural do poder do parlamento. Dentre eles, podem ser citados: a separação entre poder constituinte originário e derivado e os limites materiais e procedimentais à criação das normas infraconstitucionais; mandatos parlamentares limitados no tempo; limitação de números de mandato a um mesmo indivíduo, dada a necessidade de renovação dos membros do parlamento; a divisão do órgão parlamentar em câmaras alta e baixa, sendo aquela com predileção à função de câmara moderada, com mandatos mais largos, por exemplo; proibição de acúmulo com outros cargos e, finalmente; a

---

de 2012. Marco Civil da Internet é tema de evento na Amcham Rio - 20/08/2012 Disponível em: <http://amchamrio.com/>. Acesso em 29 ago. 2012.

<sup>10</sup> MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría general del Estado*. Trad. José Li6n Depetre. México: Fondo de Cultura Econ6mica, 2001. p. 856

divisão do órgão deliberativo em comissões especiais de perfil técnico, com intuito de aprimoramento do conteúdo das normas a serem produzidas.<sup>11</sup>

Na atualidade, verifica-se uma fragmentação crescente dos parlamentos em comissões permanentes e transitórias, direcionadas ao exercício da função típica de legislar ou de outras, atípicas, como a de fiscalizar os outros poderes, sendo certo que justificam a preocupação da doutrina, principalmente quanto à sua composição, ao jogo de poder<sup>12</sup> que determina sua criação, extinção e a condução de seus trabalhos.

## 2.1 As comissões parlamentares, sua composição e função: breves assertivas

Postas genericamente algumas noções de Parlamento, desemboca-se na análise específica da composição das comissões parlamentares, órgão de suma importância para o exercício das funções do parlamento nas circunstâncias atuais. Acerca, *Jose Maria Serna de la Garza*:

As comissões são o cerne da estrutura organizacional e funcional do Legislativo [...]. Constituem o núcleo dos trabalhos parlamentares ou do Congresso. Sem seu trabalho, as legislaturas não podem ter nenhuma ordem específica nas suas deliberações, nem os seus acordos poderiam ter a qualidade adequada, além de que não haveria tempo para discutir os assuntos submetidos a sua consideração. A sua existência obedece então, a critérios para a divisão do trabalho e câmaras de especialização em suas atividades.<sup>13</sup>

No Brasil, a fonte normativa primária das comissões parlamentares na Constituição da República é o artigo 58 e parágrafos, dispondo seu *caput que*: *O Congresso*

---

<sup>11</sup> CAGGIANO, Mônica Salem. Cit.

<sup>12</sup> Para Roberto Amaral, a fragmentação do órgão legislativo pode ser uma ameaça aos interesses legítimos dos eleitores. Nesse sentido: Daí, em nossos parlamentos, a proliferação de bancadas de interesse de nominata inesgotável, organizadas erga partidos: são a 'bancada' dos evangélicos, a da saúde, a da medicina privada, a dos radialistas, a do ensino privado, a dos ruralistas e, até, a dos policiais-militares. São esses interesses, acima da representação do eleitorado ou do programa partidário, que determinam as votações em Plenário. AMARAL, Roberto. *Apontamentos para a reforma política*: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: Revista de Informação Legislativa. n. 151. jul. / set. 2001. Brasília, 2001. p. 51. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/461/analise\\_partidario\\_lima.pdf?sequence=8](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/461/analise_partidario_lima.pdf?sequence=8). Acesso em: 11 set. 2011. Contudo, a crítica do autor revela-se mais quanto aos agrupamentos que não necessariamente compõem a estrutura constitucional da função legislativa e indicam o déficit de democracia na representação política do que propriamente uma crítica à estrutura das Comissões Parlamentares.

<sup>13</sup> No original: *Las comisiones parlamentarias son la parte medular de la estructura orgánica y funcional del Poder Legislativo [...]. Constituyen el núcleo fundamental del quehacer político parlamentario o congresional. Sin su trabajo, las asambleas legislativas no contarían con orden alguno en sus deliberaciones, ni sus acuerdos podrían tener la calidad debida, además de que no tendrían tiempo para analizar los asuntos sometidos a su consideración. Su existencia obedece, pues, a los criterios de división del trabajo de las cámaras y de la especialización en sus actividades.* GARZA, José Maria Serna de la Garza. *Derecho Parlamentario*. Mexico: UNAM, 1997. pp. 13-14. Tradução livre.

*Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.*

Por sua vez, extrai-se da análise dos parágrafos subsequentes o que se enumera como espécies de comissões. Quanto à duração, do *caput* do dispositivo já está a distinção entre comissões temporárias e permanentes, além das comissões parlamentares de inquérito (§3º) e as representativas, formadas obrigatoriamente durante o recesso parlamentar, (§4º), que por sua própria função, são também de natureza temporária, ainda que esta última seja de caráter obrigatório.

Com relação à função que exerce cada comissão, evidentemente que é sua estrutura que reflete no desempenho de sua predileção institucional. Afinal o §2º do artigo 58 enumera as funções de cada comissão parlamentar, condicionando seu exercício à sua respectiva matéria ou competência.<sup>14</sup>

Insta salientar alguns aspectos na disciplina jurídica da destinação das comissões parlamentares.

Primeiramente, **José Afonso da Silva** destaca a possibilidade de que um projeto de lei seja discutido e aprovado por uma Comissão, *interna corporis*. Narra o autor que tal dispositivo guarda suas raízes no artigo 72 da Constituição Italiana<sup>15</sup>, trazendo a hipótese de uma espécie de delegação do exercício da função típica do órgão, ainda que conclua que tal instituto mais se assemelhe uma espécie anômala de substituição condicional.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> São elas: I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

<sup>15</sup> **Articolo 72** - *Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni. La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale [cfr. art. 138] ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa [cfr. artt. 76, 79 ], di autorizzazione a ratificare trattati internazionali [cfr. art. 80], di approvazione di bilanci e consuntivi [cfr. art. 81].*

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentários (cit.)*, p. 432.

Por último, salienta-se que, conforme dispõe o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo: *“Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”*

A noção do que seria um bloco parlamentar, por seu turno, pode ser extraída, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Isto porque, o artigo 12 do Regimento traz a noção de bloco parlamentar como uma união de partidos que passam a se agrupar, dentro daquela legislatura, como uma única bancada e sob uma liderança comum.

Comissão, ademais, se diferencia de bloco parlamentar. A comissão tem função constitucional e regimental específica. No caso da Câmara dos Deputados brasileira, por exemplo, o Regimento Interno as Disciplina nos artigos 22 a 60.

O artigo 23 dispõe especificamente sobre sua composição, asseverando que: *Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. Parágrafo único. O Deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava em razão dela, ainda que exerça cargo de natureza eletiva.*

Por seu turno, é o artigo 27 que traz normativamente os quocientes numéricos de sua composição, acompanhado de procedimentos regimentais para garantia do seu fiel cumprimento.<sup>17</sup> Contudo, tais normas são consideradas pela jurisprudência como de natureza de ato *interna corporis*, razão pela qual caberia apenas à própria casa a determinação de que fossem cumpridas.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Art. 27. *A representação numérica das bancadas em cada Comissão será estabelecida com a divisão do número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, aferido na forma do § 4º do art. 8º deste Regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão. (“Caput” do artigo com redação dada pela Resolução nº 34, de 2005, em vigor a partir de 01/02/2007)*

<sup>18</sup> Nesse sentido, "Mandado de segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que indeferiu, para fins de registro, candidatura ao cargo de 3º Secretário da Mesa, alegação de violação do art. 8º do Regimento da Câmara e do § 1º do art. 58 da Constituição. Ato do Presidente da Câmara que, tendo em vista a impossibilidade, pelo critério proporcional, defere, para fins de registro, a candidatura para o cargo de Presidente e indefere para o de membro titular da Mesa. Mandado de Segurança impetrado para o fim de anular a eleição da Mesa da Câmara e validar o registro da candidatura ao cargo de 3º Secretário. Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 8º). O fundamento regimental, por ser matéria interna corporis, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário. Inexistência de fundamento constitucional (art. 58, § 1º), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário. Mandado de segurança não conhecido, por maioria de sete votos contra quatro. Cassação da liminar concedida." (MS 22.183, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 5-4-1995, Plenário, DJ de 12-12-1997.) Grifamos.

Portanto, é fato que a proporcionalidade é de índole democrática, devendo-se ater aos comandos da representação política. Nesse diapasão, a composição das comissões deve atender ao princípio da proporcionalidade de fato, não apenas em âmbito formal. A Comissão Especial Transitória para a análise do Marco Civil parece ter cumprido a contento estes requisitos, sendo composta por lideranças de ambas as bases.

## **2.2 As audiências públicas e o portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados: da proposição colaborativa à deliberação colaborativa**

Primeiramente, destacam-se as lições de Orides Mezzaroba *et alli* acerca da importância de canais democráticos que fomentem a participação popular durante o processo legislativo, como o *e-democracia*:

[...] o Portal *e-Democracia* é uma iniciativa que avança no sentido de dar ao cidadão finalmente o direito de se expressar, a oportunidade de interagir e opinar, permitindo que ele promova debates e compartilhe conhecimento no processo de elaboração de políticas públicas e projetos de lei de interesse estratégico nacional.<sup>19</sup>

O Congresso Nacional é inspirado em modelos parlamentares bipartidos, como o inglês, por exemplo. A Câmara dos Deputados brasileira representa a casa do povo, a câmara baixa do Legislativo nacional. Por isso, é um local propício para a participação popular no processo legislativo, sem prejuízo daquela que também pode ocorrer em sede do Senado Federal. Soma-se a tal o fato de que, dentre as funções típicas das Comissões Legislativas, está a de promover audiências públicas.

A experiência participativa do projeto de lei 2.126/2011 foi narrada pelo Relator da Comissão Especial para o tema na Casa. O Deputado Alessandro Molon (PT-RJ) relatou que foram promovidas sete audiências públicas e outros seminários em capitais de quatro das cinco regiões do país, além de Brasília. Além disso, foram ouvidos sessenta e dois especialistas e dezenas de instituições acerca dos temas propostos, que encaminharam inúmeras moções com sugestão de texto.

---

<sup>19</sup> SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; MEZZAROBA, O. . Democracia Eletrônica: Desafios e Perspectivas. In: Encontros Internacionais do PROCAD, 2009, Florianópolis. Colóquio sobre a Sociedade da Informação: Democracia, Desenvolvimento e Inclusão Tecnológica, 2009. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/artigo\\_edemocracia\\_procad\\_final\\_ultimo.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/artigo_edemocracia_procad_final_ultimo.pdf). Acesso em: 22 ago. 2011.

Em metodologia semelhante àquela adotada na fase anterior à propositura, foram estabelecidos os princípios fundamentais a serem abordados e os temas primordiais a serem discutidos. Outrossim, relatou que a pedra de toque em termos de inovação durante o trâmite na Comissão Especial foi o a participação popular pela Internet:

Além disso, como estamos tratando do estabelecimento de um marco civil para a Internet, não poderíamos deixar de utilizar essa fantástica plataforma para estimular a mais ampla participação popular. Assim, foi criado pela Câmara dos Deputados um espaço especial de discussões sobre o tema no sítio e-Democracia (<http://www.edemocracia.camara.gov.br>), que incluiu um “wikilegis” para recebimento de propostas de nova redação ao projeto, um fórum de discussões, sessões de bate-papo em tempo real durante as audiências e seminários, e uma biblioteca virtual com legislações, artigos, publicações, notas e vídeos. Também surgiu, de forma espontânea, a hashtag #marcocivil nos micro blogs Twitter e Identi.ca que citamos anteriormente, por meio da qual recebemos incontáveis contribuições, algumas das quais terminaram por integrar este relatório. No dia 13 de junho, também de forma espontânea, teve início uma blogagem coletiva sobre o marco civil, que trouxe ao público diversos artigos aprofundados sobre o tema. A exemplo do que ocorreu no âmbito do Executivo, o texto do Projeto de Lei 2.126/2011 foi disponibilizado na íntegra na Internet, no sítio do e-Democracia. Durante os trabalhos da Comissão, a página especial do marco civil da Internet no e-Democracia recebeu aproximadamente 45 mil visitas. Os fóruns que discutiam temas relativos ao marco civil receberam mais de 200 postagens. Além disso, exatas 140 propostas de alteração ao texto do Projeto de Lei foram apresentadas por internautas no Wikilegis - algumas delas agregadas ao texto do substitutivo que ora propomos [...]. Durante os bate-papos em tempo real promovidos durante as audiências públicas e os seminários realizados pela comissão, outras 2.215 mensagens com contribuições foram transmitidas. Finalmente, milhares de mensagens sob a hashtag #marcocivil circularam – e ainda circulam – nos micro blogs Twitter e Identi.ca, contendo inclusive sugestões acatadas na confecção do substitutivo.<sup>20</sup>

Aires José Rover ressalta que: “hoje a rede internet já é uma boa mídia para a participação na política na medida em que pode ajudar as pessoas a interagirem com seus governantes, [...] de forma mais rápida e econômica.” Ao salientar que não necessariamente os meios de participação popular devam ser os oficiais, o autor adverte, porém, que “os agentes governamentais devem estar aptos para ouvir e processar o que os cidadãos têm a dizer.”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/documents/679637/277cc749-e543-4636-9ddb-736144a9b654>. Acesso em: 23 ago. 2012.

<sup>21</sup> Cf. ROVER. Aires José; MEZZAROBBA, Orides. Novas tecnologias: o governo eletrônico na perspectiva da governança. In: (Org.) Vladimir Oliveira da Silveira e Orides Mezzaroba. Empresa, sustentabilidade e funcionalização do Direto. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (coleção Justiça, Empresa e

O Marco Civil fez verificar também estas premissas. Afinal, as discussões antes e durante o tramite do texto no Legislativo ocorreram muitas vezes de forma espontânea e por meio de redes sociais que não somente o portal *e-democracia*, influenciando na elaboração do projeto substitutivo que delimitou melhor a redação de determinados dispositivos. Porém, conforme se verá, deve-se perquirir se esgotam suficientemente o tema ou se sugerem ainda mais dúvidas quanto à sua operatividade, em especial os dispositivos que tratam da responsabilidade civil dos intermediários pelo conteúdo inserido por terceiros.

### **3. O sistema de retirada de conteúdo e responsabilidade dos intermediários: desafios à tutela dos bens da personalidade do usuário**

Antes de se adentrar especificamente no tema da responsabilização pelo conteúdo inserido por terceiros, devem ser destacados brevemente alguns aspectos pontuais do Marco Civil, a fim de se ilustrar seus alicerces axiológicos. Ou pelo menos aqueles declarados pelo texto legal.

Primeiramente, o caráter principiológico e enunciativo de direitos civis é um contraponto às iniciativas que, muito antes de pontuar quais são os agentes na Rede, visavam criminalizar condutas dos usuários, em especial para a defesa de interesses patrimoniais.<sup>22</sup>

O texto legal enuncia como fundamentos: I - o reconhecimento da escala mundial da rede; II - os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais; III - a pluralidade e a diversidade; IV - a abertura e a colaboração; e V - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VI – finalidade social da rede (art. 2º).

No que concerne aos princípios, enumera-os em rol exemplificativo<sup>23</sup>: I - garantia da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, nos termos da Constituição; II - proteção da privacidade; III - proteção aos dados pessoais, na forma da lei; IV - preservação da garantia da neutralidade da rede; V - preservação da estabilidade, segurança e funcionalidade da rede, por meio de medidas técnicas compatíveis com os

---

Sustentabilidade; v.2). Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/novas\\_tecnologias\\_-\\_uinove.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/novas_tecnologias_-_uinove.pdf). Acesso em: 23 ago. 2012.

<sup>22</sup> Nesse sentido, V. LONGHI, João Victor Rozatti. A teoria dos sistemas dos sistemas de Niklas Luhmann e o direito à informação no direito brasileiro. O “furto” de camelos jurídicos reais na domesticação do direito da propriedade intelectual no âmbito da Internet. Artigo aprovado para publicação no XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo, 2009. *Passim*.

<sup>23</sup> Art. 3º ...omissis... Parágrafo único. Os princípios expressos nesta Lei não excluem outros previstos no ordenamento jurídico pátrio relacionados à matéria, ou nos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte

padrões internacionais e pelo estímulo ao uso de boas práticas; VI - responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei; e VII - preservação da natureza participativa da rede (art. 3º).

Destaque para a inclusão, no substitutivo proposto pelo relator da Comissão Especial, ao desenvolvimento da personalidade e à finalidade social da rede nos respectivos rols, além da falta de delegação à regulamentação posterior do tema da neutralidade da rede.

Ademais, deve-se salientar que a finalidade primordial da lei é a de garantir a privacidade do usuário. Segundo Stefano Rodotà, o “corpo”, na era da informação, não se resume ao corpo físico, mas abrange principalmente o conjunto de dados pessoais sobre os indivíduos, principalmente os chamados dados sensíveis. Estes são parte de nosso “corpo eletrônico” e, portanto, carecem de tutela diferenciada por representar um aspecto diferenciado da dignidade da pessoa humana.<sup>24</sup>

O Marco Civil procura também evitar as más práticas de vigilância que hoje compõem a estrutura do modelo de negócios de muitos provedores de hospedagem e conteúdo, a quem a lei prefere chamar genericamente de “provedores de aplicações da Internet” (art. 3º, VII).

Postas as linhas gerais, chega-se ao ponto mais controverso do texto proposto. Trata-se do sistema de responsabilidade civil consagrado pela lei, supostamente visando à proteção da privacidade do usuário.

Afinal, é possível identificar-se que a estrutura da Internet tem sofrido alterações basilares nos últimos tempos. No início dos anos 2.000, os modelos de negócio da Rede passaram a se basear no desenvolvimento de plataformas que propiciassem a inserção de conteúdo pelos usuários, o que se denominou pelo slogan comercial de *web 2.0*.<sup>25</sup>

A remuneração dos intermediários é feita não somente por anúncios em banners e links patrocinados, mas principalmente pela chamada publicidade dirigida, baseada nos cadastros de consumidores feitos através das preferências do usuário. O marketing direcionado ou *cross marketing*, vai muito além de banners e links patrocinados, mas decorre da estrutura de toda a Rede, que se baseia no conteúdo inserido pelos usuários como o principal capital a ser explorado pelos intermediários.

---

<sup>24</sup> Cf. RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Organização, seleção e apresentação de Maria Celina Bodin de Moraes. Tradução de Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 17.

<sup>25</sup> Cf. O'RELLY. Tim. O que é Web 2.0? Padrões de design e modelos de negócios para a nova geração de software. Publicado em <http://www.oreilly.com/>. Tradução: Miriam Medeiros. Revisão técnica: Julio Preuss. Novembro 2006 Disponível em: <http://www.cipedya.com/web/FileDownload.aspx?IDFile=102010>. Acesso em: 09 ago. 2012.

Primeiramente, é de se salientar que a jurisprudência brasileira tem frisado como premissa básica a aplicação do CDC aos provedores de hospedagem e de conteúdo pela remuneração indireta que caracteriza a relação entre fornecedor e consumidor.

Por essa razão, a orientação predominante atualmente no STJ parte da proteção do consumidor para construir jurisprudencialmente um sistema próximo ao do *notice and takedown*, previsto na regulamentação estrangeira – mormente a americana e europeia. Nesse sentido, já decidiu a corte:

DIREITO CIVIL E DO CONSUMIDOR. INTERNET. RELAÇÃO DE CONSUMO. [...] FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TEOR DAS INFORMAÇÕES POSTADAS NO SITE PELOS USUÁRIOS. DESNECESSIDADE. MENSAGEM DE CONTEÚDO OFENSIVO. [...] DISPONIBILIZAÇÃO DE MEIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE CADA USUÁRIO. DEVER. REGISTRO DO NÚMERO DE IP. SUFICIÊNCIA. [...]3. A fiscalização prévia, pelo provedor de conteúdo, do teor das informações postadas na web por cada usuário não é atividade intrínseca ao serviço prestado, de modo que não se pode reputar defeituoso, nos termos do art. 14 do CDC, o site que não examina e filtra os dados e imagens nele inseridos. 6. Ao oferecer um serviço por meio do qual se possibilita que os usuários externem livremente sua opinião, deve o provedor de conteúdo ter o cuidado de propiciar meios para que se possa identificar cada um desses usuários, coibindo o anonimato e atribuindo a cada manifestação uma autoria certa e determinada. Sob a ótica da diligência média que se espera do provedor, deve este adotar as providências que, conforme as circunstâncias específicas de cada caso, estiverem ao seu alcance para a individualização dos usuários do site, sob pena de responsabilização subjetiva por culpa in omittendo. 7. Ainda que não exija os dados pessoais dos seus usuários, o provedor de conteúdo, que registra o número de protocolo na internet (IP) dos computadores utilizados para o cadastramento de cada conta, mantém um meio razoavelmente eficiente de rastreamento dos seus usuários, medida de segurança que corresponde à diligência média esperada dessa modalidade de provedor de serviço de internet. 8. Recurso especial a que se nega provimento.<sup>26-27</sup>

---

<sup>26</sup> REsp 1193764/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 14/12/2010, DJe 08/08/2011

<sup>27</sup> Em recente decisão, publicada em informativo sem publicação do acórdão, o STJ reiterou o posicionamento que confirma a sistemática do *notice and takedown*, decidindo como prazo razoável para o bloqueio do conteúdo o de vinte e quatro horas.

Informativo nº 0500 - Período: 18 a 29 de junho de 2012 - Terceira Turma - REDES SOCIAIS. MENSAGEM OFENSIVA. REMOÇÃO. PRAZO. A Turma entendeu que, uma vez notificado de que determinado texto ou imagem possui conteúdo ilícito, o provedor deve retirar o material do ar no prazo de 24 horas, sob pena de responder solidariamente com o autor direto do dano, pela omissão praticada. Consignou-se que, nesse prazo (de 24 horas), o provedor não está obrigado a analisar o teor da denúncia recebida, devendo apenas promover a suspensão preventiva das respectivas páginas, até que tenha tempo hábil para apreciar a veracidade das alegações, de modo que, confirmando-as, exclua definitivamente o perfil ou, tendo-as por infundadas, restabeleça o seu livre acesso. Entretanto, ressaltou-se que o diferimento da análise do teor das denúncias não significa que o provedor poderá postergá-la por tempo indeterminado, deixando sem satisfação o usuário cujo perfil venha a ser provisoriamente suspenso. Assim, frisou-se que cabe ao provedor, o mais breve possível, dar uma solução final para o caso, confirmando a remoção definitiva da página de conteúdo ofensivo ou, ausente indício de ilegalidade, recolocá-la no ar, adotando, na última hipótese, as providências legais cabíveis contra os que abusarem da prerrogativa de denunciar. Por fim, salientou-se que, tendo em vista a velocidade com que as informações circulam no meio virtual, é indispensável que sejam adotadas, célere e enfaticamente, medidas tendentes a coibir a divulgação de conteúdos depreciativos e aviltantes, de sorte a reduzir potencialmente a

Determinados conteúdos, entretanto, carecem de tratamento diferenciado, principalmente pelos riscos que apresentam à tutela dos direitos da personalidade dos usuários.

É o caso de alguns interesses em especial, como o de crianças e adolescentes, que já vem sendo objeto da atenção especial dos tribunais e de políticas legislativas, como a do art. 241-A, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que responsabiliza criminalmente o responsável pela manutenção em seu domínio de conteúdo relativo a pedofilia se, oficialmente notificado, não proceda à sua efetiva retirada.<sup>28</sup>

Em sentido semelhante, visando à tutela de interesses análogos, já decidiu o E. STJ, mantendo a tutela antecipada que determinou não só o bloqueio de comunidades no site Orkut em que se veiculava material ofensivo a crianças e adolescentes (uma delas vítima de crime sexual) como a obrigação de impedir a criação de novas com o mesmo intuito. Em seu voto, consignou o Ministro Relator Herman Benjamin:

PROCESSUAL CIVIL. ORKUT. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BLOQUEIO DE COMUNIDADES. OMISSÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. INTERNET E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ASTREINTES. ART. 461, §§ 1º e 6º, DO CPC. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. 1. [...]Orkut [...] O Ministério Público Estadual propôs Ação Civil Pública em defesa de menores – uma delas vítima de crime sexual – que estariam sendo ofendidas em algumas dessas comunidades. 2. Concedida a tutela antecipada pelo Juiz, a empresa cumpriu as determinações judiciais (exclusão de páginas, identificação de responsáveis), exceto a ordem para impedir que surjam comunidades com teor semelhante. [...] 5. A internet é o espaço por excelência da liberdade, o que não significa dizer que seja um universo sem lei e infenso à responsabilidade pelos abusos que lá venham a ocorrer. 6. No mundo real, como no virtual, o valor da dignidade da pessoa humana é um só, pois nem o meio em que os agressores transitam nem as ferramentas tecnológicas que utilizam conseguem transmutar ou enfraquecer a natureza de sobreprincípio irrenunciável, intransferível e imprescritível que lhe confere o Direito brasileiro. 7. Quem viabiliza tecnicamente, quem se beneficia economicamente e, ativamente, estimula a criação de comunidades e páginas de relacionamento na internet é tão responsável pelo controle de eventuais abusos e pela garantia dos direitos da personalidade de internautas e terceiros como os próprios internautas que geram e disseminam informações ofensivas aos valores mais mezinhos da vida em comunidade, seja ela real, seja virtual. 8. Essa corresponsabilidade – parte do compromisso

---

disseminação do insulto, a fim de minimizar os nefastos efeitos inerentes a dados dessa natureza. REsp 1.323.754-RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 19/6/2012.

<sup>28</sup> Art. 241-A. Oferecer, trocar, disponibilizar, transmitir, distribuir, publicar ou divulgar por qualquer meio, inclusive por meio de sistema de informática ou telemático, fotografia, vídeo ou outro registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente: (Incluído pela Lei nº 11.829, de 2008) Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 11.829, de 2008)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem: (Incluído pela Lei nº 11.829, de 2008)

I – assegura os meios ou serviços para o armazenamento das fotografias, cenas ou imagens de que trata o caput deste artigo; (Incluído pela Lei nº 11.829, de 2008); II – assegura, por qualquer meio, o acesso por rede de computadores às fotografias, cenas ou imagens de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.829, de 2008); § 2º As condutas tipificadas nos incisos I e II do § 1º deste artigo são puníveis quando o responsável legal pela prestação do serviço, oficialmente notificado, deixa de desabilitar o acesso ao conteúdo ilícito de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.829, de 2008)

social da empresa moderna com a sociedade, sob o manto da excelência dos serviços que presta e da merecida admiração que conta em todo mundo – é aceita pelo Google, tanto que atuou, de forma decisiva, no sentido de excluir páginas e identificar os gângsteres virtuais. Tais medidas, por óbvio, são insuficientes, já que reprimir certas páginas ofensivas já criadas, mas nada fazer para impedir o surgimento de outras tantas, com conteúdo igual ou assemelhado, é, em tese, estimular um jogo de Tom e Jerry, que em nada remedia, mas só prolonga, a situação de exposição, de angústia e de impotência das vítimas das ofensas. [...] 11. Recurso Especial não provido.<sup>29</sup>

Deve-se salientar que, em parte significativa dos Tribunais dos Estados, há incluso decisões que se valem da responsabilidade objetiva e solidária dos provedores para além dos casos de pedofilia na Internet.<sup>30</sup>

Contudo, o Marco Civil, originalmente, procurou introduzir sistemática diversa. Os artigos 14 e seguintes trazem a necessidade de notificação judicial do provedor para a retirada de qualquer conteúdo. Além disso, dispõe também que poderá o provedor, a pedido do usuário que inseriu as informações objeto da decisão judicial, substituir o conteúdo pelas razões que o motivaram.

O sistema adotado tem por princípio, nos termos do relator do substitutivo, a inimputabilidade da rede.<sup>31</sup> As razões da opção legislativa foram explicitadas pelo relator. Afirma que “tal medida visa a proteger os diversos intermediários responsáveis apenas pela transmissão e roteamento de conteúdos,” asseverando que “a responsabilidade por eventuais infrações por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros cabe àqueles que a cometeram, e não àqueles que mantêm a infraestrutura necessária para o trânsito de informações na Internet.”

Além disso, afirma expressamente que o sistema traz uma garantia à “indevida responsabilização de intermediários na Internet”, protegendo-se “o potencial de inovação na rede”, exceto por ordem judicial com determinação específica. Defende que o sistema procura

---

<sup>29</sup> (REsp 1117633/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 26/03/2010).

<sup>30</sup> Nesse sentido, o E. TJRJ: Apelação Cível. Rito Ordinário. Criação de perfil falso em site de relacionamentos denominado "Orkut". Legitimidade da Google Brasil e Google Inc. Responsabilidade objetiva que decorre da disponibilização do conteúdo na rede mundial de computadores. As rés, como administradoras do site de relacionamentos, permitem a inserção de conteúdos pelos seus usuários, sem nenhuma espécie de filtro ou controle, o que remete o fato ofensivo à seara dos riscos do negócio, exurgindo daí a responsabilidade objetiva da ré. Dano moral configurado. Quantum indenizatório excessivamente fixado, que merece ser reduzido ao patamar de R\$ 9.000,00, em obediência aos critérios de proporcionalidade e razoabilidade. PROVIMENTO PARCIAL DO SEGUNDO RECURSO, PREJUDICADO O PRIMEIRO. TJRJ - PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL - APELAÇÃO CÍVEL nº 2009.001.41528 - Relator: Desembargador Ernani Klausner – Julg.: 1808/2009 – Public.: 24/08/09.

<sup>31</sup> Cf. BRASIL, Congresso Nacional – Câmara dos deputados. Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 2.126, de 2011, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por meio da Mensagem nº 326, de 2011. Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/documents/679637/277cc749-e543-4636-9ddb-736144a9b654>. Acesso em: 30 ago. 2012. pp. 44-45.

evitar “ordens genéricas de supressão de conteúdo, com a obrigação de que a ordem judicial indique de forma clara e específica o conteúdo apontado como infringente, de forma a permitir a localização inequívoca do material.”

Por derradeiro, ressalta que o substitutivo fez constar na nova redação do dispositivo a expressa menção à proteção da liberdade de expressão, afim de se “evitar a censura, explicitando a preocupação da manutenção da Internet como um espaço de livre e plena expressão, assim como, enfatiza que “a responsabilidade de que trata o caput do artigo tem natureza civil.”

Duas últimas ressalvas devem ser feitas quanto aos riscos do sistema adotado para a tutela dos direitos da personalidade do usuário.

A primeira diz respeito à necessidade de se indicar especificamente o local das informações na Internet. No caso de danos à personalidade perpetrados pela REde, é comum que as informações se multipliquem rapidamente pela Rede. Quando o usuário efetua o pedido para a retirada, indica URLs que encontra e que estão naquele momento na Rede mundial de computadores. Por essa razão, já decidiu o E. STJ que incumbe a quem administra o site o dever técnico de impedir a divulgação do conteúdo ilícito, não lhe impondo a tarefa hercúlea de indicar precisamente as URLs:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. MENSAGENS OFENSIVAS À HONRA DO AUTOR VEICULADAS EM REDE SOCIAL NA INTERNET (ORKUT). MEDIDA LIMINAR QUE DETERMINA AO ADMINISTRADOR DA REDE SOCIAL (GOOGLE) A RETIRADA DAS MENSAGENS OFENSIVAS. FORNECIMENTO POR PARTE DO OFENDIDO DAS URLS DAS PÁGINAS NAS QUAIS FORAM VEICULADAS AS OFENSAS. DESNECESSIDADE. RESPONSABILIDADE TÉCNICA EXCLUSIVA DE QUEM SE BENEFICIA DA AMPLA LIBERDADE DE ACESSO DE SEUS USUÁRIOS. 1. O provedor de internet - administrador de redes sociais -, ainda em sede de liminar, deve retirar informações difamantes a terceiros manifestadas por seus usuários, independentemente da indicação precisa, pelo ofendido, das páginas que foram veiculadas as ofensas (URL's).  
2. Recurso especial não provido.<sup>32</sup>

Além disso, o segundo ponto a se destacar é a justificativa do tratamento legal dado a todo e qualquer provedores de aplicação, afirmando-se que a ausência de responsabilidade é um corolário do direito fundamental à liberdade de expressão. A

---

<sup>32</sup> REsp 1175675/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 09/08/2011, DJe 20/09/2011

liberdade de expressão não pode ser considerada em absoluto, como se fosse o único valor a ser tutelado pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, Rosely C. M. Maia e Wilson Gomes:

No momento da mais inflamada retórica emancipatória da Internet, a rede era entendida como uma reserva ambiental protegida por qualquer injunção de controle e filtro, e dedicada a cultivar a plena liberdade de expressão. Liberdade que, automaticamente, deveria ser considerada automaticamente como uma virtude democrática. O modelo de democracia liberal-individualista conhecido como libertarianismo encontrava na forma do ciberlibertarianismo, a sua ponta-de-lança. Rapidamente se descobriu, entretanto, que a equação segundo a qual a liberdade sempre está do lado da democracia e controle do lado da tirania é só um artifício retórico do libertarianismo na sua forma mais extremada. Há informação má, perigosa, criminosa, ofensiva à dignidade humana, injuriosa e antidemocrática, e defender seu direito de existir não é o mesmo que lutar por direitos civis no ciberespaço. Ao contrário, pode significar o engajamento na proteção ao *hate speech*, ao racismo publicado, à discriminação de minorias (Gomes, 2002). E se na Internet de fato floresce um espaço da liberdade de expressão e de experiência democrática, ela igualmente se transformou no paraíso dos conservadores, da ultradireita, dos racistas e dos xenófobos, um refúgio que, aliás, tem-lhes sido mais seguro e próspero que o mundo *offline*.<sup>33</sup>

Os dispositivos sobre a responsabilidade do provedor pelo conteúdo gerado por terceiro tiveram por duas vezes sua redação original modificada. A primeira, antes da elaboração da minuta do projeto de lei a ser encaminhada pelo Executivo, incumbia o provedor do dever de manter um canal em seu site para receber notificações e contranotificações de usuários visando a remoção de conteúdo ilícito, em sistema semelhante a sistemas estrangeiros. A redação original também equiparava usuários que administravam páginas de divulgação de conteúdo e exerciam o controle destas informações a provedores para tal fim.

O sistema engendrado foi substituído pelo atual, que contém a necessidade de ordem judicial específica para a retirada. Durante as discussões é possível identificar que, ainda que haja um forte apelo à liberdade de expressão, outros interesses estão em jogo, principalmente o dos grandes intermediários da Internet, hoje responsáveis pela maioria esmagadora das lides sobre conteúdo gerado por terceiros.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> GOMES, Wilson; MAIA, Rosely C. M. Comunicação e democracia. Problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008. pp. 321-322.

<sup>34</sup> Nesse sentido, V. as discussões sobre os artigos 19 e seguintes da primeira versão do Marco Civil, onde é possível se os autores da proposta de reforma. Disponível em: <http://culturadigital.br/marcocivil/debate/>. Acesso em 29 ago. 2012.

A sistemática que parte da inimputabilidade da rede como um princípio trata de maneira genérica toda e qualquer espécie de provedor, não se atentando nem à robustez da empresa que desempenha, nem da possibilidade técnica de controle que pode exercer por intermédio dos filtros que administra.

Eli Pariser, ao analisar a contradição existente entre o discurso dos programadores de software acerca da necessidade de proteção dos direitos individuais e da grande aglutinação de poder que o controle dos meios tecnológicos proporciona, adverte: “Se o código é a lei, como na famosa declaração de Larry Lessig, é importante entendermos o que os novos legisladores têm em mente. Precisamos entender aquilo em que acreditam os programadores do Google e do Facebook.”<sup>35</sup> Em outro trecho, é enfático ao afirmar quais acredita serem as reais intenções dos grandes intermediários ao preconizar uma liberdade absoluta e irrestrita como base de suas condutas na Rede:

Com muita frequência, os executivos do Facebook, Google e outras empresas socialmente importantes se fazem de bobos: são os revolucionários sociais quando lhes convêm e empresários amorais quando não. E as duas posturas deixam muito a desejar.<sup>36</sup>

As asseverações do autor, ainda que baseadas em declarações específicas de inúmeros especialistas estrangeiros sobre o tema, ainda carecem de verificação e, caso verdadeiras, podem ser contornadas quando transpostas à realidade nacional. Principalmente se aprovada a atual redação proposta no substitutivo proposto pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Afinal, as duas ressalvas expressas no corpo do *caput* artigo 15, podem nortear os futuros trabalhos hermenêuticos acerca do tema. O primeiro diz respeito à menção expressa à garantia da liberdade de expressão e o segundo é a frase ao final que ressalva acerca da possibilidade de coexistência com outros sistemas de responsabilização em legislações diversas.

A pré-ponderação de valores que dá maior peso à liberdade de expressão, em abstrato e sem prejuízo de outros valores do ordenamento igualmente relevantes que podem prevalecer no caso concreto, é de grande valia para o intérprete. Valores como a tutela de

---

<sup>35</sup> PARISER, Eli. O filtro invisível. O que a Internet está escondendo de você. Trad. Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 23.

<sup>36</sup> Id. p. 156.

aspectos da personalidade como imagem atributo, privacidade, dentre outros não podem ser simplesmente deixados de lado na Internet.

Eis a importância, portanto, do Parlamento para o abrandamento dos interesses em jogo na elaboração do texto legal. Criar um sistema de responsabilidade civil que parte do pressuposto da irresponsabilidade por todo e qualquer conteúdo, fazendo depender o dever de retirá-lo do ar de provimento judicial específico sobre o exato local da informação, pode deixar sem proteção alguma o elo mais fraco desta corrente: o usuário.

Utilizar como subterfúgio o caráter absoluto da liberdade de expressão para acobertar modelos de negócio irresponsáveis parece ser a subversão completa dos valores constitucionais, que sempre tiveram as situações subjetivas existenciais como corolário do epicentro axiológico do ordenamento: a dignidade da pessoa humana. Em outros termos, usar o direito fundamental à liberdade de expressão como base da “inimputabilidade” de todo e qualquer intermediário da rede esconde a tutela de um único direito fundamental em detrimento de todos os outros: a livre iniciativa.

Por esta razão, ainda que com maciça participação popular, a experiência do Marco Civil ainda não parece ser a personalização da preconizada morte do Poder Legislativo, mas apenas a evidência de uma de suas muitas funções constitucionais, qual seja, a de promover a participação popular como elemento enriquecedor e fortalecedor da deliberação.

## **Conclusão**

A Internet, de fato, trouxe inúmeras mudanças na forma como cidadão compreende o Estado e com ele interage. As possibilidades para a participação popular são muitas e várias experiências são apontadas como bem sucedidas no exercício da cidadania neste novo milênio.

O Marco Civil da Internet no Brasil é visto como uma manifestação da democracia participativa. As fases anteriores à propositura do projeto de lei pelo Executivo nacional contaram com milhares de participações das mais variadas vertentes.

A participação popular pela Internet não se restringiu a este momento, adentrando aos debates também em sede legislativa. Várias foram as audiências públicas e a participação popular pela Internet foi maciça tanto no portal *e-democracia* da Câmara dos Deputados como em outros fóruns de discussões pela Rede

Portanto, é possível se afirmar que se o Marco Civil da Internet no Brasil já havia inovado como exemplo de democracia participativa na instrumentalização de mecanismo *sui generis* de exercício da iniciativa popular e apresentou uma espécie de projeto de lei colaborativo, também pode ser observado pela influência da participação dos cidadãos nas deliberações legislativas.

Por isso, pode ser analisado não só pelo prisma da colaboratividade na confecção do projeto de lei, mas, outrossim, pela interatividade entre o cidadão e os representantes durante os trabalhos da Comissão Especial da Câmara, em um verdadeiro processo legislativo colaborativo.

Desta maneira, enquanto muitos preconizam a perda de sentido no Parlamento, deve-se partir da premissa de que é necessário a compreensão de quais as atuais funções do Poder Legislativo.

O aprimoramento dos dispositivos acerca da responsabilização dos intermediários da Internet pelo conteúdo inserido por terceiros contido no substitutivo ao projeto de lei, ainda que tímido, abre maiores possibilidades para a efetiva tutela de aspectos da personalidade do usuário, como sua imagem atributo, imagem retrato, honra, identidade, dentre outros.

Logo, é possível se verificar que o uso da Internet na construção da Democracia hoje não pode ser tratado de maneira superficial. Não se pode aceitar acriticamente elucubrações acerca de uma possível “morte” do Legislativo.

Pelo contrário. Deve-se sim enaltecer as possibilidades que o uso da tecnologia inaugura para a estruturação de uma forma diversa de legislar, mais colaborativa e participativa.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. In: Revista de Informação Legislativa. n. 151. jul. / set. 2001. Brasília, 2001. p. 51. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/461/analise\\_partidario\\_lima.pdf?sequence=8](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/461/analise_partidario_lima.pdf?sequence=8). Acesso em: 11 set. 2011.

BECAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. *Tendencies for participatory democracy: the influences of the internet on the political representation's profile and on the Participatory Budgeting*. In: *Law and Society Association International Meeting, 2012, Honolulu. Sociolegal Conversations across a sea of oceans, 2012*.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Tradução Carmen C. Varriale e outros. coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL, Congresso Nacional – Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o Projeto de Lei nº 2.126, de 2011, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por meio da Mensagem nº 326, de 2011. Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/documents/679637/277cc749-e543-4636-9ddb-736144a9b654>. Acesso em: 30 ago. 2012.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Anotações em aula proferida na disciplina “Direito parlamentar”, ministrada no curso de Pós Graduação Strictu Sensu da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em conjunto com o Prof. Dr. Rubens Beçak, no segundo semestre de 2011.

CULTURA DIGITAL. Marco Civil. Disponível <http://culturadigital.br/marcocivil/sobre/>. Acesso em 28 ago. 2012.

FALCÃO, Joaquim. Democracia, direito e terceiro setor. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GARZA, José Maria Serna de la Garza. *Derecho Parlamentario*. Mexico: UNAM, 1997.

GOMES, Wilson; MAIA, Rosely C. M. Comunicação e democracia. Problemas & perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

LEMO, André; LEVY, Pierre. O futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

LONGHI, João Victor Rozatti. A teoria dos sistemas dos sistemas de Niklas Luhmann e o direito à informação no direito brasileiro. O “furto” de camelos jurídicos reais na domesticação do direito da propriedade intelectual no âmbito da Internet. Artigo aprovado para publicação no XVIII Congresso Nacional do CONPEDI. São Paulo, 2009.

MALBERG, Raymond Carré de. Teoría general del Estado. Trad. José Li3n Depetre. M3xico: Fondo de Cultura Econ3mica, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inoc3ncio M3rtires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. S3o Paulo: Saraiva, 2009.

O'RELLY, Tim. O que 3 Web 2.0? Padr3es de design e modelos de neg3cios para a nova gera3o de software. Publicado em <http://www.oreilly.com/>. Tradu3o: Miriam Medeiros. Revis3o t3cnica: Julio Preuss. Novembro 2006 Dispon3vel em: <http://www.cipedya.com/web/FileDownload.aspx?IDFile=102010>. Acesso em: 09 ago. 2012.

PARISER, Eli. O filtro invis3vel. O que a Internet est3 escondendo de voc3. Trad. Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade da vigil3ncia: a privacidade hoje. Organiza3o, sele3o e apresenta3o de Maria Celina Bodin de Moraes. Tradu3o de Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ROVER, Aires Jos3; MEZZAROBA, Orides. Novas tecnologias: o governo eletr3nico na perspectiva da governan3a. In: (Org.) Vladimir Oliveira da Silveira e Orides Mezzaroba. Empresa, sustentabilidade e funcionaliza3o do Direto. - S3o Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (cole3o Justi3a, Empresa e Sustentabilidade; v.2). Dispon3vel em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/novas\\_tecnologias\\_-\\_uninove.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/novas_tecnologias_-_uninove.pdf). Acesso em: 23 ago. 2012.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; MEZZAROBA, O. . Democracia Eletr3nica: Desafios e Perspectivas. In: Encontros Internacionais do PROCAD, 2009, Florian3polis. Col3quio sobre a Sociedade da Informa3o: Democracia, Desenvolvimento e Inclus3o Tecnol3gica, 2009. Dispon3vel em: <http://www.egov.ufsc.br>. Acesso em: 23 ago. 2012.

SILVA, Jos3 Afonso da. Coment3rio contextual 3 constitui3o. 6. Ed. S3o Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Jos3 Afonso da. O sistema representativo e a democracia semi-direta: democracia participativa. In: CANTÚ, Hugo A. *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memorial del VII Congreso de Derecho Constitucional. Mexico: Instituto de Investigaciones Jur3dicas de la Universidad Aut3noma de Mexico*, 2002.