

# Estudo de práticas regulatórias internacionais acerca de entidades de supervisão de plataformas digitais: insumo ao caso brasileiro

André Lucas Fernandes, Danielle Novaes de Siqueira Valverde, Isabel Meira Constant e Rhaiana Caminha Valois

## DESCRIÇÃO DO PROBLEMA



Ao longo da última década, tem-se observado um intenso movimento regulatório global concernente às plataformas digitais, em temáticas e aspectos variados. São questões relacionadas à tributação, proteção de dados pessoais, relações econômicas, modelo de contratação trabalhista, moderação de conteúdo,

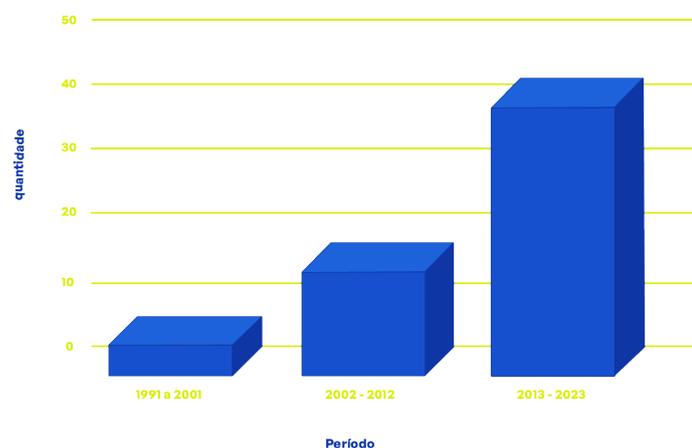
dentre tantas outras.

Os modelos de sistemas regulatórios para plataformas digitais que vêm sendo discutidos, ou que já se encontram implantados, geralmente envolvem um conjunto de regras de cumprimento obrigatório por parte das plataformas digitais, estrutura de fiscalização e mecanismos de punição, com o objetivo de proporcionar à sociedade um ambiente digital seguro, inclusivo, sustentável, garantindo a todos segurança jurídica, respeito ao Estado de Direito, aos valores democráticos e aos direitos humanos.

Para efeito deste estudo, são consideradas “plataformas digitais” os provedores de aplicação que intermedeiam serviços entre usuários, oferecendo espaço para a expressão de pensamentos e ideias, e a disponibilização de informações a um número potencialmente ilimitado de destinatários, não determinado pelo remetente da comunicação. Nesse contexto, o conceito alcança as redes sociais, grupos públicos ou canais abertos, ferramentas de busca, aplicativos de mensageria instantânea. Por outro lado, estão excluídas as de pequeno porte, os sites jornalísticos, correio eletrônico, repositório científico e educativo e de comércio eletrônico.

O Gráfico 1 ilustra, nesse sentido, a evolução do processo legislativo, tomando por base as normas jurídicas referidas neste estudo e em dois relatórios comparativos produzidos por este Instituto de Pesquisa em Direito e Tecnologia do Recife (IP.Rec)<sup>1</sup> sobre responsabilidade civil de intermediários na Internet em relação aos países analisados, entre os quais estão, além do Brasil, a Alemanha, a Austrália, o Canadá, a Espanha, os Estados Unidos, a Índia, a Indonésia, o México e a Rússia

Gráfico 1 - Evolução do número de normas jurídicas relativas a plataformas digitais, nos últimos três decênios, nos países estudados.



A partir deste gráfico, é possível notar um aumento na produção legislativa desses países nos últimos dez anos, o que pode indicar tanto a desestabilização dos marcos legais constituídos até então, como também o reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de se proceder com a regulação sobre serviços que antes operavam em lacunas normativas.

No Brasil, o debate sobre a regulação de plataformas vêm ocorrendo em torno das discussões sobre a alteração ou revogação do

Marco Civil da Internet (MCI), especialmente no que diz respeito ao regime de responsabilidade civil e à implantação de mecanismos de supervisão para fiscalizar as atividades desempenhadas pelas plataformas. Atualmente, a principal proposta em tramitação no Congresso Nacional é o **projeto de lei 2630/2020**, também conhecido como “PL das Fake News”, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet e aguarda votação na Câmara dos Deputados.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo principal abordar, sob a perspectiva dos **modelos de gestão e controle de conteúdo na Internet** em países do Norte e do Sul Global, as dimensões específicas das **estruturas de supervisão** instaladas, ou em processo de elaboração, identificando, assim, as melhores práticas adotadas. São os modelos analisados:

- países do Norte Global: Alemanha, Austrália, Canadá, Espanha e Estados Unidos;
- países do Sul Global: Brasil, Índia, Indonésia, México e Rússia;
- entidades supranacionais: da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO (draft)* e da União Europeia.

Além disso, serão apresentadas recomendações para um possível modelo brasileiro, com o intuito de torná-lo um instrumento efetivo de combate à disseminação de notícias falsas, conteúdos ilícitos ou desinformativos no país, em consonância com o respeito aos valores democráticos e aos direitos humanos.

Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa exploratória bibliográfica a partir do acompanhamento do processo regulatório dos países e entidades mencionados acima. O relatório com a análise completa pode ser encontrado no relatório sobre os [Modelos de Sistemas Regulatórios para Supervisão de Plataformas Digitais](#).

Este *Policy Paper* condensa, portanto,

<sup>1</sup> São os relatórios: Relatório Amostral (Norte-Sul Global) de Conceitos Relativos à Responsabilidade Civil de Intermediários na Internet (Fernandes et al., 2021) e Relatório Amostral (Norte-Sul Global) de Conceitos Relativos à Responsabilidade Civil de Intermediários na Internet. Austrália - Canadá - Indonésia - Rússia (Fernandes et al., 2023).

os principais resultados e conclusões obtidas a partir do relatório, com foco nos aspectos prescritivos.

## CATEGORIAS E ANÁLISE DOS MODELOS ESTRANGEIROS<sup>2</sup>

No contexto desta pesquisa, são autoridades administrativas instituições responsáveis pela fiscalização, controle, regulação das atividades desenvolvidas pelas plataformas digitais, com poderes para impor sanções, em caso de descumprimento às normas locais vigentes.



<sup>2</sup> As pesquisas foram desenvolvidas com materiais coletados até o final de setembro de 2023. Os dados levantados nesta pesquisa foram obtidos com base na legislação e nos projetos de lei analisados nos 10 países e nos dois modelos supranacionais. O resultado é sumarizado na Tabela 1, que está dividida com base em duas categorias. A primeira, diferencia o que é projeto de lei e os que são modelos institucionalizados ou em fase de implantação. A segunda categoria agrupa os dados em: a) modelos supranacionais; b) países do Norte-Global; c) países do Sul-Global.

Para fins didáticos, os critérios comparativos estão agrupados em 06 (seis) categorias: estrutura organizacional, recursos humanos, transparência, poderes, índice democrático e índice da liberdade na Internet.

Na Estrutura Organizacional, estão os seguintes critérios:

a) Autoridade administrativa: nome adotado para a entidade de regulação;

b) Natureza: refere-se à natureza jurídica da entidade, se estatal ou privada.

c) Poderes e responsabilidades previstos em lei: sim, para os casos em que a previsão esteja em lei (em sentido estrito); não, caso poderes e responsabilidades estejam declarados em ato administrativo ou norma infralegal;

d) Principal legislação: lei ou ato normativo que instituiu a autoridade administrativa e/ou seus poderes e responsabilidades ou projeto de lei em discussão;

e) Atuação: será ampla, caso atue além das atribuições de regulação e fiscalização das plataformas digitais, relativamente ao controle de conteúdo; ou restrita, caso contrário;

f) Subordinação ou vinculação: a hierarquia entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica caracteriza a subordinação; controle ou tutela entre entidades administrativas e o ente estatal caracterizam a vinculação;

g) Autonomia financeira e orçamentária: sim, se a entidade dispõe de renda própria e/ou é contemplado com dotação própria; não, caso contrário; "-", caso não tenha sido possível identificar na norma ou no modelo descrito;

h) Autonomia administrativa: sim, caracterizada pela estabilidade reforçada dos dirigentes, impossibilidade de recurso hierárquico impróprio contra as decisões da entidade, dentre outros fatores que caracterizam o critério; não, caso o modelo de supervisão permita a participação direta do Poder Executivo na decisões; "-", caso não tenha sido possível identificar na

norma ou no modelo descrito;

i) Entidade de autorregulação regulada: sim, caso o modelo possua entidade privada com funcionamento autorizado e reconhecido pelo Estado, com atribuições complementares ao sistema de regulação de plataformas, como atuando no assessoramento técnico do órgão estatal de regulação, como árbitro em contendas envolvendo o reclamante, o usuário autor do conteúdo ilícito e a plataforma, dentre outras atribuições; não, caso contrário; “-”, caso não tenha sido possível identificar o critério na norma ou no modelo descrito;

Na categoria relativa aos recursos humanos, são os critérios comparativos:

a) Representante da sociedade civil: sim, caso haja a previsão explícita de participação da sociedade civil no modelo de supervisão; não, caso contrário;

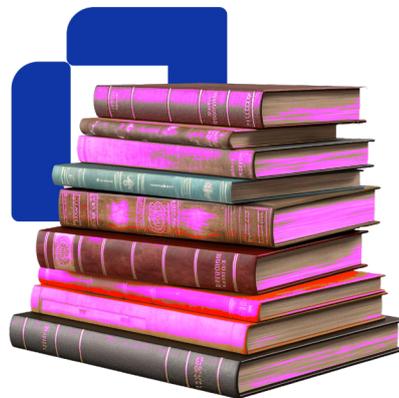
b) Seleção independente de funcionários: sim, se a entidade está autorizada a selecionar seus funcionários; não, caso contrário; “-”, caso não tenha sido possível identificar o critério na norma ou no modelo descrito;

c) Experiência na área de direitos humanos: sim, caso constitua exigência ou recomendação para a ocupação de cargo no modelo de supervisão; não, caso contrário; “-”, caso não tenha sido possível identificar o critério na norma ou no modelo descrito;

Na categoria Transparência, é avaliado se há previsão de dever de publicação de relatórios periódicos pela entidade de supervisão (sim ou não), e se o modelo dispõe sobre a obrigatoriedade de disponibilização de interface para recebimento de reclamações e denúncias dos usuários (sim; não ou “-”, quando não identificado).

A categoria Poderes responde à natureza e ao instrumento jurídico utilizado para conferir-lhes à autoridade administrativa, se lei em sentido estrito ou ato administrativo, bem como se

é permitida a restrição de conteúdo por decisão administrativa.



A categoria Índice Democrático apresenta o regime político e o índice global de democracia identificados nos países em estudo para o ano de 2022<sup>3</sup>. Essas informações foram extraídas do relatório o Índice de Democracia de 2022, elaborado pelo *The Economist Intelligence Unit*, uma empresa de pesquisas e análises do *Economist Group*, que publica a revista *The Economist*. O índice analisa cinco fatores diferentes para determinar quais são os países mais democráticos e os mais autoritários do mundo. São eles: características do processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política da população, cultura política e liberdades civis. O relatório apresenta a classificação de 167 (cento e sessenta e sete) países. É utilizado com o intuito de identificar possíveis relações entre os resultados obtidos na pesquisa.

Por fim, há também a categoria de liberdade na Internet que foi construída a partir do

3 THE ECONOMIST. The Economist Intelligence Unit Limited. Democracy Index. 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine. Fev, 2023. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>. Acesso em: 01 mar 2023.

relatório *Freedom on The Net 2022* publicado pela *Freedom House*<sup>4</sup>. O relatório analisou 70 (setenta) países de 6 (seis) regiões do mundo, a partir da consulta com especialistas na área. Metodologicamente, o estudo utilizou como base 21 (vinte e uma) questões e quase 100 (cem) subquestões, divididas em três categorias: obstáculo de acesso, limites de conteúdos e violações dos direitos dos usuários, para avaliar o exercício dos direitos e liberdades individuais na Internet em cada um dos países selecionados. Cumpre notar, no entanto, que a Espanha não está entre os países analisados, bem como a União Europeia, já que neste caso trata-se de um bloco econômico e não um país. Por essa razão, não há informações sobre eles no contexto comparativo.

Nas linhas da tabela, estão os critérios comparativos descritos na seção anterior. O conteúdo completo pode ser acessado na pág. 7 do relatório sobre os [Modelos de Sistemas Regulatórios para Supervisão de Plataformas Digitais](#).

No que diz respeito aos projetos que ainda não estão em vigor, importa destacar a proposta que está sendo desenvolvida pela Unesco. Desde setembro de 2022, a entidade vem conduzindo o processo de elaboração de diretrizes globais para a regulação de plataformas digitais com vistas a salvaguardar a liberdade de expressão e o acesso à informação. De acordo com *Draft 2.0 of the Guidelines for Regulating Digital Platforms*, a regulação das plataformas digitais deve ser estabelecida a partir de um processo transparente, aberto e multissetorial<sup>5</sup>.

4 FREEDOM HOUSE. Freedom On The Net 2022. Countering an Authoritarian Overhaul of the Internet. 2022. Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-10/FOTN2022Digital.pdf>. Acesso em: 30 ago 2022.

5 UNESCO. Guidelines for regulating digital platforms: A multistakeholder approach to safeguarding freedom of expression and access to information. Draft 2.0. Internet for Trust. Towards Guidelines for Regulating Digital Platforms. 21-23 February 2023, UNESCO Headquarters, Paris. Disponível em: <https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichie->

Para que isso seja possível, a Unesco defende a criação de um sistema regulatório independente, com poderes de fiscalizar e monitorar a aplicação das regras estabelecidas. Nesse sentido, aponta que o sistema regulatório adotado deve ser estabelecido a partir de um instrumento de direito público, com poderes e responsabilidades previstas na lei. Além disso, ressalta a necessidade do sistema de ter independência administrativa, organizacional e, principalmente, financeira, com mecanismos de revisão interna e externa dos seus atos e decisões.

Na União Europeia, o Regulamento de Serviços Digitais (DSA, *Digital Service Act*) desenha um arcabouço jurídico no bloco com a finalidade precípua de promover um ambiente digital seguro, previsível e confiável. Isso tudo com o objetivo de combater a disseminação de conteúdos ilegais e os riscos sociais que a difusão de desinformação ou de outros conteúdos pode gerar, de modo a proteger os direitos fundamentais consagrados, sem afetar a inovação tecnológica. Para garantir a observância às normas, cada Estado-Membro deve designar o Coordenador Nacional de Serviços Digitais, com a incumbência de assegurar a execução eficaz e coerente do referido Regulamento.

Os Coordenadores Nacionais e a Comissão Europeia cooperarão através do Comitê Europeu de Serviços Digitais, um grupo consultivo independente constituído pelos reguladores nacionais ou representantes por eles designados ou convidados, para assessorar na coordenação de ações gerais no cumprimento da norma. Além da função consultiva, o Comitê pode iniciar processos contra plataformas de todos os tipos (artigos 58.º e 60.º) e recomendar ações em situações de crise (artigo 36.º). Esses coordenadores devem ser dotados de capacidades técnicas, recursos financeiros e humanos,

[rs/2023/04/draft2\\_guidelines\\_for\\_regulating\\_digital\\_platforms\\_en.pdf](https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichie-). Acesso em: 19 jul 2023.

autonomia na gestão do próprio orçamento, no exercício dos seus poderes. O prazo limite para a implantação das adequações é o dia 17 de fevereiro de 2024.

Com a *NetzDG*, a Alemanha foi pioneira no que diz respeito a normas de controle de conteúdo na Internet. De acordo com essa lei, ainda em vigor, a autoridade com competência para fiscalizar, emitir multas sancionatórias e credenciar entidade de autorregulação é o Gabinete Federal de Justiça (*Bundesamt für Justiz*). A abordagem utilizada pela lei é, no entanto, criticada pelo foco excessivo na retirada de conteúdos e por transferir ao setor privado a responsabilidade pelo cumprimento da lei, o que tem levado a episódios de remoções indevidas de conteúdo<sup>6</sup>.

Em face das novas determinações da União Europeia, uma nova estrutura jurídica na Alemanha está sendo pensada, tendo como ponto de partida o anteprojeto de Lei de Serviços Digitais, apresentado no início de agosto de 2023.

Na Espanha, diversas entidades públicas atuam no controle de conteúdo na Internet. A *Sección Segunda da Comisión de Propiedad Intelectual* é o principal órgão administrativo que atua no combate às infrações aos direitos autorais, tendo poderes para dirimir extrajudicialmente os litígios nos casos de sua competência. A *Agencia Española de Protección de Datos* (AEPD) também pode solicitar a remoção de conteúdos no âmbito da sua competência. Já o *Ministerio de Economía y Empresa* atua, desde 2019, no combate à disseminação de notícias falsas, especialmente nos casos de risco à segurança nacional e à ordem pública.

6 GRAHAM, Bill; MACLELLAN, Stephanie. Overview of the challenges posed by Internet Platforms: who should address them and how?. In: *Governance Innovation for a Connected World: Protecting Free Expression, Diversity and Civic Engagement in the Global Digital Ecosystem*. Centre for International Governance Innovation, 13 nov. 2018, p. 5-19. Disponível em: [Acesse](#)

Cumprir notar, nesse sentido, que em 2020, por meio da *Ordem Ministerial PCM/1030/2020*, o país atualizou o “Procedimento de atuação contra a desinformação”, para combater as estruturas de compartilhamento de notícias falsas e enganosas<sup>7</sup>. O documento, no entanto, tem diversos pontos problemáticos, carece de clareza em relação aos conceitos utilizados e também concede às autoridades de segurança nacional inúmeros poderes, o que poderia resultar em um controle excessivo do discurso online por parte do poder executivo.



Até a data de fechamento deste trabalho, a Espanha não havia indicado que entidade atuará como coordenador nacional de serviços digitais.

Deixando o âmbito da União Europeia, mas permanecendo no contexto dos países do Norte-Global, na Austrália, o *eSafety Commissioner* é a agência governamental destinada a promover a segurança online dos cidadãos australianos. O *Office of eSafety Commissioner* funciona com o apoio da *Authority Communication and Media* (ACMA), que, além de supervisionar do código de prática australiano sobre desinfor-

7 PERARNAUD, Clément. The DSA proposal and Spain. DSA Observatory. 12 nov. 2021. Disponível em: <https://dsa-observatory.eu/2021/11/12/spain-and-the-dsa-proposal/>. Acesso em: 30 jun 2023.

mação<sup>8</sup>, auxilia a agência no exercício de suas funções.

Com a aprovação do *Online Safety Act*, em 2021, os poderes da agência foram ampliados. Nos termos da lei, o *eSafety Commissioner*, além de receber reclamações e denúncias dos usuários, atua com poderes para investigar e punir as plataformas digitais em caso de infração. Cumpre notar, no entanto, que pesquisadores alertam sobre problemas nos requisitos definidos no *Online Safety Act 2021* para remoção de conteúdos. Isso porque o foco excessivo no controle de conteúdo, com a utilização de termos pouco claros, pode afetar grupos marginalizados, como profissionais do sexo, educadores sexuais, pessoas LGBTQIA+ e artistas<sup>9</sup>.

No Canadá, por sua vez, a Bill C-11 propõe a instituição de um Comissariado para Segurança Digital (*Digital Safety Commissioner*), formado por representantes de vários setores da sociedade e com funções semelhantes às descritas para o (quase) homônimo australiano. No entanto, trata-se apenas de um projeto de lei, sem qualquer força vinculante.

Nesse mesmo sentido, os Estados Unidos têm uma proposta de criar a Comissão Federal para Plataformas Digitais (*Federal Digital Platform Commission*) com poderes para regular e supervisionar as atividades das plataformas digitais (exceto aquelas cuja finalidade principal é a entrega ao público de notícias que escreve, edita e reporta, como os sites jornalísticos). Isso com o intuito de promover a defesa do interesse público, da concorrência e a proteção aos con-

<sup>8</sup> FERNANDES, André; SARAIVA, Raquel; VALVERDE, Danielle de S.; CONSTANT, Isabel M.; VALOIS, Rhaiana C; DA SILVA, Lucas S. Relatório Amostral (Norte-Sul Global) de Conceitos Relativos à Responsabilidade Civil de Intermediários na Internet – Vol. 2. Recife: Instituto de Pesquisa e Tecnologia do Recife - IP.rec, 2022. Disponível em: [Acesse](#)

<sup>9</sup> FREEDOM HOUSE. Freedom on the Net 2022: Australia. Key Developments, 2022. Disponível em: <https://freedomhouse.org/country/australia/freedom-net/2022>. Acesso: 05 mai. 2023.

sumidores.



Passando para o Sul-Global, a Indonésia e a Rússia são países onde o controle do Estado sobre as plataformas se apresenta mais intensamente, em especial, neste último.

O Ministério de Comunicação e Tecnologia da Informação (Kominfo) é o órgão da Indonésia responsável pela regulação de conteúdo no ecossistema da Internet, com poderes para determinar a remoção de publicações consideradas prejudiciais à sociedade. Em última instância, pode impor a proibição de atividade da plataforma.

Dos países analisados, a Rússia é onde o Estado exerce maior controle sobre as atividades das plataformas digitais, principalmente no que diz respeito à divulgação de conteúdo. O órgão responsável é o *Roskomnadzor*, que integra a Poder Executivo Federal, sob o Ministério das Comunicações e Mídia de Massa, e acumula a fiscalização sobre outras áreas, como telecomunicações, proteção de dados pessoais, mídias

de massa, serviços postais, além de analisar a eficiência econômica de empresas públicas federais e órgãos vinculados. Além de normatizar, o órgão investiga e pune as empresas, podendo as multas sancionatórias alcançarem os altos executivos ou seu representante no território russo.

A Índia, por sua vez, possui um sistema complexo, caracterizado pela descentralização na fiscalização e recebimento das reclamações, mas com forte concentração de poder no Executivo Federal, que é capaz de determinar o bloqueio do acesso às informações consideradas ilegais, culminando inclusive na determinação de prisão aos responsáveis, em caso de descumprimento.

No México, existem projetos de lei no sentido de enquadrar os serviços de Internet na Lei de Telecomunicação e Radiodifusão (*Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión*), o que atrairia, portanto, a competência do Instituto Federal de Telecomunicações, *Instituto Federal de Telecomunicación* (IFT), que é o órgão autônomo, com personalidade jurídica e patrimônio próprios.

Em um dos principais projetos de lei em discussão no Congresso foi sugerida a reforma da Lei Federal de Telecomunicações e Radiodifusão para ampliar os poderes do IFT, de modo que o órgão possa atuar na promoção da liberdade de expressão no âmbito das redes sociais relevantes<sup>10</sup>.

Instituições da sociedade civil, no entanto, criticam a escolha do órgão, que teria poderes de autorizar o funcionamento das redes sociais consideradas relevantes, de forma semelhante ao regime de concessão estabelecido para as empresas de telecomunicações do

país, representando, portanto, um obstáculo ao desenvolvimento de um ambiente digital diversificado<sup>11</sup>. Além disso, a nomeação dos comissários, em que pese os requisitos definidos na Constituição, é feita por indicação política e não há exigências de formação específica para atuar na área das novas funções previstas no projeto, o que gera dúvidas em relação à competência técnica e a imparcialidade do órgão<sup>12</sup>. Outro ponto que tem causado preocupações é o fato do próprio presidente do México, Andrés Manuel López Obrador, ter defendido a extinção do IFT e transferência de suas funções para o Ministério das Comunicações e Transportes<sup>13</sup>.

## DESAFIOS

No Brasil, as discussões sobre regulação de plataformas digitais vêm ocorrendo em torno de diversos temas controversos, dentre eles a instituição ou não de um órgão para regular e fiscalizar a atuação desses atores. No decorrer desta pesquisa, foram identificados pelo menos 05 (cinco) projetos de lei e 02 (dois) modelos teóricos para enfrentar a ausência normativa quanto à supervisão das plataformas e no combate aos excessos no exercício da liberdade de expressão. A principal referência é o PL 2630/2020, mas outros projetos de lei também são destaque nesse contexto, como o PL 2768/2022 e o PL 2582/2023.

A versão original para o PL 2630/2020

11 LARA, Carlos J. El proyecto de regulación de redes sociales en México: La receta para un sinsabor de la expresión. *Derechos Digitales*. 19 fev. 2021. Disponível em: [Acesse](#). Acesso em: 29 set. 2023.

12 LARA, Carlos J. El proyecto de regulación de redes sociales en México: La receta para un sinsabor de la expresión. *Derechos Digitales*. 19 fev. 2021. Disponível em: [Acesse](#). Acesso em: 29 set. 2023.

13 ARTICLE 19. #InternetBajoAtaque: La regulación de las redes sociales como mecanismo de control. v3. México, 05 de fevereiro de 2021. Disponível em: [Acesse](#). Acesso em: 18 de set de 2023.

10 MÉXICO. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Ciudad de México: Senado de la Republica, 2021. Disponível em: [Acesse](#). Acesso em: 30 ago. 2023.

apresentada pelo Senador Federal Alessandro Vieira (CIDADANIA-SE), em julho de 2020, faz referência ao Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet<sup>14</sup>, com atribuições para realizar estudos, pareceres e recomendações, sendo o órgão responsável por certificar e fiscalizar as instituições de autorregulação, criadas pelos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria privada para estabelecerem regras de transparência e responsabilidade no uso da internet<sup>15</sup>.

Em atualizações no texto do projeto, realizadas ao longo do ano de 2023, o Conselho referido acima foi retirado e inserida a figura da entidade autônoma de supervisão a ser criada pelo Poder Executivo, com garantias de autonomia técnica e administrativa e independência no processo de tomada de decisões, orçamento próprio e participação multissetorial.

Por outro lado, o PL 2768/2022, inspirado no Regulamento dos Mercados Digitais da União Europeia<sup>16</sup>(do inglês *Digital Market Act* - DMA), apresentado no final do ano de 2022, propunha um modelo regulatório com alargamento de competências para a Anatel, que passaria a fiscalizar as plataformas digitais, penalizando-as, em caso de infrações à lei. Já o PL 2582/2023, apresentado pelo Deputado Lafayette de Andrada (Republicanos-MG), cria a Política Nacional de Defesa da Liberdade de Expressão e Combate Integrado à Prática de Atos Ilegais na Internet - PNDL, e o Sistema Brasileiro de Defesa da Liberdade de Expressão e Combate Integrado à Prática de Atos Ilegais

14 Deverá ser criado pelo Congresso Nacional, em até 60 (dias) após o início da publicação da lei.

15 Art. 30 da versão original do Projeto de Lei 2630/2020 (Brasil, 2020)

16 O Regulamento de Serviços Digitais, do inglês Digital Market Act (DMA), estabelece as regras de conduta das plataformas detentoras de poder de controle de acesso essencial (gatekeepers), de modo a proteger a concorrência e o consumidor na era digital, sem prejuízo à inovação.

na Internet - SBDL, baseado no regime legal de responsabilidade compartilhada decorrente da organização dos poderes públicos e da função social das empresas.

Dentro desse contexto, importa notar que a implantação de um sistema regulatório para a supervisão de plataformas digitais tanto no Brasil como em outros países suscita inúmeros desafios. É certo que o modelo autorregulatório utilizado pelas empresas não têm se mostrado satisfatório para combater a disseminação de conteúdos ilegais e desinformativos, já que falta transparência, mecanismos de prestação de contas e garantias aos usuários, como direito ao contraditório e ao devido processo na gestão e controle de conteúdo.



A regulação promovida pelo Estado, entretanto, também pode apresentar complicadores, uma vez que é preciso conciliar diferentes interesses em disputa e, ao mesmo tempo, estabelecer balizas que impeçam abusos de poder por parte dos agentes públicos, promovendo a proteção dos direitos fundamentais e da democracia.

## RECOMENDAÇÕES

Diante dos modelos de supervisão de plataformas digitais estudados, bem como das perspectivas regulatórias em curso no cenário político brasileiro, envolvendo o Estado, setores regulados e a sociedade, **recomenda-se** que o sistema regulatório a ser implantado seja formado por uma entidade pública **autônoma**, instituída por **lei**, inserta na **Administração Pública indireta Federal**, dotada de **personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios**, que foque nos sistemas e processos utilizados pelas plataformas na gestão de conteúdos e não na restrição de conteúdos produzidos pelos os usuários de forma *ex ante*.

Em nenhum país onde foram instituídas, entidades de supervisão das plataformas digitais possuem independência em sentido próprio, mas apenas maior ou menor autonomia, dentro dos padrões fixados pelo ordenamento jurídico. É oportuno ressaltar a existência de modelos nos quais essa competência pertence diretamente a órgão estatal, sem qualquer autonomia administrativa. No Brasil, seria o equivalente a afirmar que pertenciam à administração pública direta. São os casos da Rússia e da Indonésia, dentro do universo aqui analisado.

O termo “independência” utilizado equivale a uma efetiva descentralização autônoma, a uma autonomia reforçada, em comparação com a autonomia das demais entidades da Administração Indireta, o que não exclui a coordenação pela Administração central. Pelo princípio do controle, as entidades administrativas, a despeito de sua autonomia, encontram-se vinculadas ao ente federativo respectivo. Segundo reforça Oliveira (2018), seria inadmissível que o Estado institísse uma entidade administrativa que escapasse, por completo, de alguma forma de controle<sup>17</sup>. A ANPD, por exemplo, está vincu-

17 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização

lada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, desde janeiro de 2023 (Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023), de onde recebe apoio administrativo.

Nesse sentido, vale o exemplo da recomendação do DSA para que os coordenadores de serviços digitais sejam dotados de recursos necessários para desempenharem as suas funções, além de autonomia na gestão do próprio orçamento, de forma a garantir a sua independência. A recomendação da Unesco também caminha nesse sentido, como forma para dificultar a interferência política e influência das grandes empresas de tecnologia.

No Brasil, essa autonomia se caracteriza na conjunção de alguns elementos, como: a impossibilidade de exoneração *ad nutum* dos seus dirigentes, a organização colegiada, a expertise técnica, competências regulatórias e a impossibilidade de recursos hierárquicos impróprios<sup>18</sup>. A expertise técnica deve ser garantida com a criação de mecanismos para atrair, capacitar e reter profissionais qualificados, sob pena de comprometer a qualidade decisória e, conseqüentemente, a independência da entidade, além da eficácia de suas deliberações regulatórias.

Dessa forma, uma autarquia federal deve ser instituída diretamente por lei de iniciativa do Chefe do Executivo (art. 37 XIX c/c art. 61, § 1º, b e e da Constituição Federal/1988)<sup>19</sup>. Além disso, a autarquia federal deve ter o regime jurídico especial, já que, assim, será dotada de autonomia administrativa e financeira e poderá exercer atividades regulatórias, que compreendem funções administrativas tradicionais

Administrativa. 4ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

18 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

19 NOVAES, Danielle. Que lições nos ensina a criação da ANPD para o processo de regulação de plataformas digitais? IPRec, Blog, publicado em 3 de agosto de 2023. Disponível em: [Acesse](#). Acesso em: 17 ago 2023.

(ex: poder de polícia), poderes normativos ampliados (ex: expedição de normas técnicas para o setor regulado) e poderes judicialiformes (ex: resolução de lides administrativas)<sup>20</sup>.

No modelo aqui defendido, por exercer atividades típicas do Estado, como regulamentar, fiscalizar e aplicar sanções às plataformas digitais, finalidade legítima das autarquias (art. 5º, I do Decreto Lei nº 200/1976), a entidade deve ser dotada de personalidade jurídica de direito público, o que descarta a possibilidade de criação do Conselho de Transparência e Responsabilidade na Internet, constante na proposta original do PL 2630/2020. A esse respeito, o STF firmou entendimento pela indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado que abrange poder de polícia, de tributar e de punir. O caso em questão refere-se à fiscalização do exercício de atividades profissionais regulamentadas, por conselhos de fiscalização profissional, que também possuem natureza autárquica em regime especial<sup>21</sup>.

Além disso, defende-se a presença de um **Comitê técnico multissetorial de assessoramento**, com representatividade plural da área de tecnologia da informação, telecomunicações, jurídica, organizacional e com **poder para influenciar as decisões** tomadas pela entidade. Nesse sentido, é relevante que os quadros de pessoal da entidade de supervisão sejam preenchidos com representantes de vários setores da sociedade civil, do Estado, da academia e das empresas fiscalizadas, compondo um coletivo com expertise técnica, capacidade jurídica e de governança da Internet.

Para Mendonça *et al* (2023), o modelo de autoridade independente com conselho consultivo é o que se revela mais adequado para

a regulação de plataformas, com o menor grau de risco, quando considerados os ganhos democráticos<sup>22</sup>. Aragão (2013) ressalta ainda que, para evitar que os objetivos das normas sejam tomados por apenas uma parcela da sociedade, órgãos ou entidades autônomas têm sido criadas com uma composição heterogênea, política e ideologicamente<sup>23</sup>.

É relevante também, tal qual recomendado pela Unesco, considerar a formação em direitos humanos como pré-requisito para atuar na estrutura de supervisão, bem como a proibição, por um determinado período de tempo, de funcionários exonerados serem contratados ou de prestarem serviços relacionados às atividades desempenhadas no sistema, no conhecido “regime de quarentena”. No modelo para regulação das plataformas digitais, espera-se que ao Conselho representativo sejam atribuídas funções que lhe assegurem autonomia e participação mais ativa nas decisões do órgão diretor.

O arranjo institucional também deve ser pensado no sentido de evitar a interferência indevida de outros interesses (governamentais ou privados) sobre o sistema, bem como o risco de cooptação por empresas do setor supervisionado. Para isso, recomenda-se que a escolha dos membros seja realizada privilegiando a capacidade técnica, para que as decisões sejam baseadas em critérios técnicos, sempre direcionadas a atender interesses públicos.

Por fim, seguindo a recomendação da Unesco, orienta-se que a entidade concentre

22 Mendonça et al (2023) também salientam a importância de mecanismos como sabatinas e controle externo por outros poderes para garantir a idoneidade e a independência dos membros da autoridade regulatória. Ademais, esperam a inclusão de critérios rigorosos de seleção de pessoal. MENDONÇA, Julia; ZANATTA, Rafael A. F.; AGUIAR, Thaís; DURIGAN, Victor . O Dilema da Autoridade: Alternativas Regulatórias no Debate do Projeto Lei 2630/2020. DataPrivacy BR Research; Vero. 2023. Disponível em: [Acesse](https://www.acesse.org.br/). Acesso em: 10 ago 2023.

23 ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

20 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Organização Administrativa. 4ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

21 Isto conforme o Acórdão da ADI 1.717/DF, que julgou a constitucionalidade do art. 58 e seus parágrafos, da lei nº 9.649/1998

suas atividades na fiscalização dos sistemas e processos empregados pelas plataformas na gestão de conteúdo e não na análise individual de materiais produzidos pelos internautas. Importa notar que o MCI já adota um modelo de responsabilidade que privilegia a liberdade de expressão, de modo que as plataformas só são responsáveis pelo conteúdo gerado por terceiros em caso de descumprimento de ordem judicial que determine a sua indisponibilização, isso tudo sem impedir que as plataformas moderem conteúdo por conta própria, assim como sem criar um incentivo para a restrição excessiva de conteúdo (efeito inibitório, *chilling effect*) como ocorre em outros países.

## CONCLUSÕES



O presente estudo proporcionou a construção de um amplo conhecimento sobre modelos de sistemas regulatórios para entidades de supervisão de plataformas digitais, com base em experiências legislativas internacionais, o que faz acreditar que o Brasil segue uma tendência mundial no despertar pela necessidade de regular a atuação das plataformas digitais ante a disseminação de conteúdos falsos, ilícitos ou desinformativos através da Internet.

Dos 12 (doze) modelos estudados, pelo menos 60% são de países ou instituições (Unes-

co), nos quais o assunto vem sendo amplamente discutido em anteprojetos ou projetos de lei, e os demais (40%) já possuem modelos implantados, mesmo que com alterações recentes, como o da Rússia e o da Índia.

Ademais, o estudo de normas internacionais e de 10 (dez) países do Norte e Sul-Global em torno dos modelos de sistemas regulatórios para entidades de supervisão de plataformas digitais permite concluir que:

**a)** na maioria dos países pesquisados, foi identificada uma tendência para que as atividades de regulação de plataformas digitais, no que concerne ao exercício da liberdade de expressão por parte dos usuários, sejam feitas por entidades que também cuidam de outros setores de prestação de serviços públicos, como o de telecomunicações e o serviços postais - esta tendência não é corroborada neste *policy paper*, conforme interpretação do todo, dado o comprometimento da função especializada requerida;

**b)** é importante que a solução para o Brasil seja pensada no contexto do ordenamento jurídico pátrio e das dimensões socioculturais e políticas brasileiras, sendo considerado, em adendo, as melhores práticas internacionais, que prezam pelo respeito à democracia e aos direitos humanos, bem como os equívocos dos modelos alheios, para que sejam evitados;

**c)** a concepção do modelo deve considerar o atual cenário regulatório nacional, delimitando competências de forma a evitar sobreposições e conflitos de atribuições com agências existentes;

**d)** por envolver aspectos econômicos indissociáveis da publicação de conteúdos na Internet, como a monetização de plataformas, a regulação vai além de aspectos puramente sociais, mas envolve questões econômicas, devendo os modelos de negócio serem considerados no contexto regulatório;

**e)** ademais, não se pode olvidar as re-

centes discussões em torno da regulação de inteligência artificial, que é tecnologia intensamente utilizada no controle de conteúdo e, por isso, tem estreita relação com o tema estudado neste trabalho;

**f)** o arranjo institucional deve ser pensado de maneira a envolver a representação de vários setores, constituindo assim um modelo abrangente, que permita a efetiva participação das partes nas decisões finais, evitando a concentração de poder num único nível decisório, que quase sempre é o Estado - o que não implica uma modalidade de autorregulação regulada; e

**g)** as normas concernentes à supervisão de plataformas digitais devem ser editadas em concomitância as que instituem deveres e obrigações para as plataformas, sob pena de eventual descompasso ocasionar um cenário de insegurança jurídica, por esvaziar a estrutura de supervisão (caso seja instituído depois) ou, mais grave, a faltar a definição legal sobre o contexto a ser fiscalizado.

Em suma, aprender com equívocos alheios e absorver experiências positivas, de certa forma, encurta o tempo de amadurecimento do modelo que se pretende para o país, mesmo que seja indispensável a contextualização no ordenamento jurídico, considerando aspectos políticos, socioeconômicos, culturais da sociedade brasileira. Ademais, é prudente não perder de vista a regulação de outras áreas com a atuação de órgãos já estabelecidos como ANPD e o CADE, que atuam, respectivamente, na proteção de dados pessoais e da defesa da concorrência no Brasil.

O Estado brasileiro deve, portanto, valendo-se dos mecanismos regulatórios disponíveis, buscar não apenas suprir as lacunas no combate à desinformação e a violência escrita na grande rede mundial de computadores, mas, sobretudo, propiciar o desenvolvimento harmô-

nico e integrado da sociedade, proposto pelos arts. 1º, 3º e 170 da Constituição Federal de 1988.