

# VOXIUS

## *O PL das Fake News das Teles*

*PL nº 4691/2024: Contexto e análise do projeto de  
lei promovido pelo setor de telecomunicação para  
substituir o PL das Fake News*







SIVIS

CENTRO

VOXIUS

---

NOTA TÉCNICA

# *O PL das Fake News das Teles*

PL nº 4691/2024: Contexto e análise do projeto de lei promovido pelo setor de telecomunicação para substituir o PL das Fake News

FEVEREIRO | 2025

---

## Sumário

<b>Contexto: um projeto de interesse.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Abrangência: um texto que extrapola.....</b>	<b>5</b>
Abrangência dos Temas Tratados.....	5
Abrangência da esfera de aplicação (art. 3º).....	5
<b>2. Dever de identificação real e preliminar e seus efeitos inibitórios no debate público (arts. 2º II, 4º, 5º, 6º caput e incisos I e II).....</b>	<b>7</b>
<b>3. Responsabilidade solidária em conteúdos publicitários (art. 6º II).....</b>	<b>10</b>
1. Publicidade contratada caso a caso entre anunciante e plataforma (publicidade nativa).....	10
2. Publicidade programática (impulsioneamento).....	11
3. Publicidade direta do usuário (“publi” de influenciador).....	11
<b>4. Responsabilidade solidária por “hackeamento” e “impersonation” após notificação (art. 6º III e IV).....</b>	<b>13</b>
Hackeamento (inciso III).....	13
Impersonation (inciso IV).....	13
Por que é um modelo benéfico?.....	14
<b>5. Tratamento e mitigação de riscos sistêmicos nas plataformas digitais: uma cláusula aberta (arts. 7º, 8º e 9º).....</b>	<b>15</b>
Quadro: O Vídeo do Pix se Enquadraria como Risco Sistêmico?.....	15
<b>6. Tratamento preventivo e corretivo de crimes na internet (art. 10º).....</b>	<b>20</b>
Terceirização para as plataformas do poder de definir condutas criminais.....	20
Quadro: Exemplos De Enquadramentos Problemáticos.....	21
■ Crimes contra a saúde pública (inciso III).....	21
■ Crimes contra o Estado Democrático de Direito (inciso V).....	21
■ Crime de assédio a candidata (inciso VI).....	22
■ Racismo (inciso VII).....	22
■ Maus-tratos a animais (inciso IX).....	22
Exclusão de tipos penais ou limitação de sua aplicação à via judicial.....	23
<b>7. Ordem econômica e interferência na liberdade de manifestação de pensamento na internet como infração à ordem econômica (art. 14, 15 e 16).....</b>	<b>24</b>
<b>8. Sanções (art. 19) e o impacto sobre a Liberdade de Expressão.....</b>	<b>28</b>

## Contexto: um projeto de interesse

O Projeto de Lei nº 4691/2024, apresentado em 4 de dezembro de 2024 pelos deputados **Silas Câmara** (Republicanos-AM) e **Dani Cunha** (União-RJ), propõe a criação da **Lei de Proteção às Liberdades Constitucionais e ao Livre Exercício da Atividade Econômica na Internet**. A proposição surge em meio a um acirrado debate sobre a regulamentação das plataformas digitais no Brasil, intensificado pela tramitação conturbada do PL 2630/2020, conhecido como "PL das Fake News", e pelos recentes embates entre big techs, governo, judiciário e, mais recentemente, o governo americano.

O texto é resultado do seminário "**Os novos desafios regulatórios do ecossistema digital**", realizado em 19 de junho de 2024 após requerimento da deputada Dani Cunha<sup>1</sup> na **Comissão de Comunicação da Câmara**, então sob a presidência do deputado Silas Câmara, ex-presidente da Frente Parlamentar Evangélica. O evento reuniu **os presidentes da Agência Nacional de Telefonia (Anatel) e do sindicato nacional das empresas de telefonia, a Conexis**, além de representantes da radiodifusão, como os presidentes da **Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert)** e da **Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel)**. Também participaram **os diretores de relações institucionais das emissoras Globo, Record e SBT** e o presidente da Igreja Sara Nossa Terra, proprietária da Rede Gênesis de Televisão. Não houve participação de entidades ligadas à liberdade de expressão ou das plataformas digitais.<sup>2</sup>

Embora o projeto tenha origem nos interesses do setor de radiodifusão e no braço evangélico vinculado ao setor de telecomunicação, a imprensa tem retratado o **PL 4691/2024** como uma **alternativa da centro-direita** ao PL das Fake News e como uma proposta impulsionada pela **bancada evangélica**. Diante disso, o Governo Federal

---

<sup>1</sup> O ex-deputado **Eduardo Cunha**, pai da deputada **Dani Cunha**, possui um histórico significativo no setor de telecomunicações. Entre 1991 e 1993, durante o governo de Fernando Collor de Mello, ele presidiu a **Telecomunicações do Rio de Janeiro (Telerj)**, empresa estatal responsável pelos serviços de telefonia no estado do Rio de Janeiro. Nesse período, Cunha teve um papel importante na implementação da telefonia celular no estado. Além disso, durante sua carreira política, Eduardo Cunha foi acusado de atuar como "lobista" em favor das empresas de telecomunicações. Em sua campanha para deputado federal em 2014, ele recebeu doações significativas de empresas do setor, incluindo R\$ 900 mil da **Telemont Engenharia de Telecomunicações S/A**.

<sup>2</sup> <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/2440481.htm>

abraçou o projeto, incorporando-o às suas prioridades legislativas para 2025, enxergando nele uma oportunidade para avançar na regulamentação das plataformas digitais.<sup>3</sup>

Por fim, o tema ganhou contornos globais considerando a recente posição da Casa Branca. A declaração do Governo Trump **"Defending American Companies and Innovators from Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties"**<sup>4</sup>, emitida em fevereiro de 2025, reflete a preocupação dos EUA com regulações estrangeiras que possam prejudicar suas empresas de tecnologia. O documento critica especialmente **taxas discriminatórias contra big techs, regulações que dificultem seu crescimento e operação, exigências que comprometam propriedade intelectual e políticas que afetem sua competitividade global**. Dessa forma, a regulamentação das redes sociais e a tramitação do PL 4691/2024 no Brasil pode se tornar um novo ponto de atrito entre Washington e Brasília, uma vez que a Casa Branca já indicou que reagirá a políticas que imponham custos excessivos, como impostos e multas desproporcionais, ou obrigações consideradas injustas para empresas americanas.

---

3

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/novo-projeto-da-centro-direita-vira-alternativa-ao-pl-das-fake-news-no-congresso/>

<https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/105849/governo-abraca-projeto-da-banca-da-evangelica-para-regulamentacao-das-redes>

4

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/>

## 1. Abrangência: um texto que extrapola

Um dos principais pontos de controvérsia do **PL 4691/2024** é sua própria **abrangência**, seja no leque de **temas tratados** como na **esfera de aplicação**.

### *Abrangência dos Temas Tratados*

Na prática, o PL 4691/2024 avança em aspectos do Marco Civil da Internet, da Lei Geral de Proteção de Dados, do Código Penal, da Lei de Defesa da Concorrência, do Código de Defesa do Consumidor, da Lei do FUST e outras legislações.

O PL também modifica a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), definindo-a como responsável pela regulação da responsabilização das plataformas digitais e dos deveres de transparência, enquanto amplia a competência da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que regularia a ordem econômica, em conflito com a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Assim, no âmbito temático, o texto engloba, em uma única lei, assuntos diversos como:

- Responsabilização civil de plataformas por conteúdo postado por terceiros;
- Dever de identificação e guarda de dados;
- Regras de moderação de conteúdo e mitigação de risco sistêmico;
- Regras de publicidade;
- Regras de transparência;
- Regulação econômica de grandes plataformas digitais;
- Competências regulatórias da Anatel e da ANPD;
- Tributação da receita bruta das plataformas digitais como contribuição ao Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

### *Abrangência da esfera de aplicação (art. 3º)*

O PL também se propõe a ser aplicada a qualquer plataforma digital que tenha pelo menos 5% da população brasileira como base ativa de usuários. No entanto, o texto define “plataformas digitais” de maneira extremamente ampla, incluindo:

- Serviços de intermediação online (ex: Uber, iFood);
- Ferramentas de busca (ex: Google, Bing);
- Redes sociais (ex: Tiktok, X, Instagram);
- Serviços de comunicação interpessoal (ex: WhatsApp, Telegram);
- Sistemas operacionais (ex: Android, iOS);
- Computação em nuvem (ex: AWS, Google Cloud, Microsoft Azure).

Desta forma, o escopo de aplicação do **PL 4691/2024** abrange entidades de natureza radicalmente distintas, sendo impossível tecnicamente que possam cumprir as mesmas obrigações. Por exemplo, serviços de comunicação interpessoal podem inclusive estarem protegidos por criptografia ponta-a-ponta (ADI 5527).



## 2. Dever de identificação real e preliminar e seus efeitos inibitórios no debate público (arts. 2º II, 4º, 5º, 6º *caput* e incisos I e II)

O Projeto de Lei nº 4691/2024, em especial em seus arts. 2º II, 4º, 5º, 6º (*caput* e incisos I e III) reforça a vedação ao anonimato e impõe às Plataformas Digitais obrigações de coleta e guarda de dados capazes de identificar seus usuários, prevendo responsabilização solidária em caso de descumprimento.

A vedação ao anonimato, prevista no art. 5º, IV, da Constituição Federal, objetiva possibilitar a responsabilização de quem se vale da liberdade de expressão para cometer ilícitos — como incitar discriminação (Lei nº 7.716/1989), ofender a dignidade de alguém com base em raça, cor, etnia, religião (art. 140, §3º, do Código Penal) ou praticar crimes contra a honra (calúnia, art. 138; difamação, art. 139; e injúria, art. 140, todos do Código Penal), além de apologia ou incitação ao crime (arts. 286 e 287 do Código Penal).

No entanto, é fundamental que a vedação ao anonimato seja **interpretada e aplicada de forma equilibrada**, de modo a **não restringir desnecessariamente** a liberdade de manifestação de pensamento. Em especial, é importante evitar a criação de um “efeito inibidor” (**chilling effect**), pelo qual indivíduos deixam de expressar ideias legítimas por receio de retaliação ou exposição indevida de seus dados pessoais.

Apesar de buscar meios para coibir abusos e viabilizar a responsabilidade por atos ilícitos praticados na internet, **tais dispositivos podem ocasionar riscos significativos à liberdade de expressão, caso não sejam interpretados de forma equilibrada.**

No entanto, **exigir identificação prévia e irrestrita de todos os usuários** em plataformas digitais pode trazer riscos significativos, especialmente para:

- **Ativistas e defensores de direitos humanos:** que dependem do anonimato para denunciar abusos, corrupção ou violações sem sofrer represálias.
- **Whistleblowers:** que necessitam resguardar sua identidade ao expor práticas ilegais em organizações públicas ou privadas.
- **Jornalistas:** que precisam proteger suas fontes em investigações sensíveis, sobretudo ao lidar com temas delicados ou em cenários de possível perseguição.
- **Humoristas e perfis satíricos:** cuja liberdade de criação depende, muitas vezes, do uso de pseudônimos para fazer críticas políticas ou sociais sem temer retaliações.
- **Cidadãos comuns:** que podem se sentir intimidados em participar de debates políticos ou denunciar irregularidades, receando exposição indevida ou perseguições judiciais.

Diante desse cenário, a exigência de identificação “real” e imediata pode causar um **efeito inibidor** (*chilling effect*) em manifestações absolutamente legítimas, tornando-se, na prática, uma forma de censura indireta ou autocensura.

Nesse sentido, a adoção de medidas de identificação deve observar:

**1. Mecanismos de identificação já existentes:**

O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) determina a guarda de registros (arts. 10, §3º; 13; e 15) que permitem a posterior identificação de usuários, mediante ordem judicial, em casos de suspeita de conduta ilícita (como calúnia, difamação, injúria, incitação à discriminação ou apologia de crime).

**2. Princípio da Necessidade/Minimização (LGPD)**

De acordo com o art. 6º, III, da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), a coleta de dados pessoais deve ser limitada ao mínimo indispensável para alcançar a finalidade pretendida. Obrigar a entrega de dados sensíveis ou extensos, sem qualquer indício concreto de prática ilícita, contraria esse princípio e aumenta o risco de violação de direitos fundamentais.

**3. Equilíbrio entre liberdade de expressão e responsabilização**

A obrigatoriedade de identificação prévia e irrestrita pode inibir o debate público, prejudicando a circulação de informações e ideias importantes para a sociedade. Ao mesmo tempo, não se deve abrir mão da possibilidade de responsabilizar autores de condutas proibidas em lei.

Para manter o equilíbrio entre a responsabilização legal pelas condutas ilícitas com a garantia da liberdade de manifestação, sugere-se a adoção de um “**anonimato flexibilizado**”, em que:

- **Pseudônimos ou nomes fictícios** sejam permitidos, resguardando a identidade do usuário de modo geral, sem impedir a eventual identificação posterior.
- **As plataformas guardem apenas os registros técnicos necessários**, conforme o Marco Civil da Internet, de modo a permitir a identificação posterior mediante decisão judicial fundamentada, se houver indícios de crimes como calúnia, difamação, injúria (inclusive racial), incitação à discriminação ou apologia de crime.

- **Acessos a dados de identificação** ocorram unicamente por determinação de autoridade judicial competente, reforçando a segurança jurídica, o devido processo legal e a proteção da privacidade dos cidadãos.

A questão se torna ainda mais relevante quando no artigo 6º, inciso II, há a responsabilização solidária das plataformas se não houver a identificação real do usuário. Em vez de responsabilizar a plataforma por não coletar ou disponibilizar dados “real” de cada usuário, o texto poderia indicar que a empresa só será penalizada se, “**após ordem judicial específica**”, ela falhar em fornecer “dados de coleta obrigatória disponíveis”, necessários para a identificação do infrator, considerando o período de retenção legal já previsto no **Marco Civil da Internet** (arts. 10, §3º; 13 e 15). Isso **alinha** o PL à lógica do Marco Civil, respeitando o princípio da necessidade (LGPD, art. 6º, III) e, ao mesmo tempo, **preserva** um nível de anonimato parcial (*anonimato flexibilizado*) indispensável para que jornalistas, ativistas e cidadãos comuns possam participar do debate público sem temer retaliações indevidas.

Com essa abordagem, busca-se harmonizar a vedação constitucional ao anonimato — essencial para permitir a responsabilização por atos ilícitos — com a proteção à livre manifestação do pensamento, impedindo que indivíduos e grupos, especialmente os mais vulneráveis a perseguições ou retaliações, se vejam forçados ao silêncio.

### 3. Responsabilidade solidária em conteúdos publicitários (art. 6º II)

O **Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)** estabelece que as plataformas (redes sociais, sites de compartilhamento de conteúdo etc.) só podem ser responsabilizadas por conteúdos de terceiros se não cumprirem uma determinação judicial específica para removê-los (art. 19). Em outras palavras, exige-se uma **ordem judicial prévia** para retirar o conteúdo, evitando remoções arbitrárias e preservando a liberdade de expressão.

O **art. 6º do PL 4691/2024**, porém, prevê hipóteses em que as plataformas poderiam ser responsabilizadas solidariamente por conteúdos publicados por terceiros **sem** a necessidade de decisão judicial. Uma dessas hipóteses está relacionada ao uso de **publicidade ou propaganda online** (art. 6º, II), o que representa um regime **mais rigoroso** que o atual, gerando possíveis efeitos de **autocensura** (ou *chilling effect*) e encarecendo o acesso de anunciantes aos espaços publicitários.

É essencial lembrar que a **publicidade** também é uma forma protegida pela **liberdade de expressão**, ainda que sujeita a regramentos por interesses difusos e proteção ao consumidor. Forçar uma responsabilidade **solidária** poderia trazer consequências negativas, como a remoção excessiva de anúncios e o aumento desproporcional de custos de conformidade.

Neste sentido, é importante entender as **diferentes modalidades** de publicidade disponíveis nas plataformas e as peculiaridades que demandam um tratamento jurídico adequado:

#### *1. Publicidade contratada caso a caso entre anunciante e plataforma (publicidade nativa)*

Nesse modelo, a plataforma tem um **grau de controle editorial maior**, pois negocia diretamente as condições de exibição dos anúncios. É uma relação **semelhante** à da publicidade tradicional veiculada em jornais, revistas ou outdoors. Ocorre que mesmo nesses veículos citados anteriormente não há automaticamente um regime de responsabilidade solidária. Caso o PL mantenha a responsabilidade ampla e incondicional, o regime ficaria **mais**

**gravoso** que o da mídia impressa, onde o jornal só responde se houver **manifesta ilicitude** e ele permanecer inerte mesmo após notificação ou estiver diretamente envolvido na elaboração do anúncio. Aplicar uma regra mais pesada às plataformas **desalinhará** o tratamento entre meios de comunicação.

## 2. *Publicidade programática (impulsionamento)*

Realizada por meio de **processos automatizados** (leilões em tempo real), a publicidade programática **democratizou** o acesso à divulgação de produtos e serviços. Tornar a plataforma responsável de forma solidária, sem qualquer nuance, **onera** a atividade e pode fazê-la optar por políticas de moderação e monitoramento extremamente restritivas, encarecendo os anúncios e inviabilizando campanhas para quem mais se beneficia do modelo (pequenos empreendedores, autônomos etc.).

Considerando que este modelo tem **menos controle editorial que uma publicidade em revista, mas mais controle editorial que uma simples publicação de um terceiro**, devemos buscar uma saída intermediária. Neste sentido, algo entre a responsabilidade solidária e o regime atual seria um **mecanismo de notice and take down**: a plataforma só responderia se, **após receber notificação de irregularidade** (de usuário ou de autoridade competente), **não** agisse para investigar e remover, quando aplicável, o anúncio questionado. Dessa forma, busca-se um ponto de equilíbrio, evitando custos excessivos de conformidade, mas ainda possibilitando intervenção rápida nos casos efetivamente ilícitos.

## 3. *Publicidade direta do usuário (“publi” de influenciador)*

Aqui, o próprio usuário (física ou jurídica) “impulsiona” ou promove conteúdo sem qualquer negociação com a plataforma ou remuneração específica. Esse tipo de anúncio se aproxima das **postagens comuns** de usuários, que, de acordo com o Marco Civil, só geram responsabilidade para a plataforma em caso de descumprimento de **decisão judicial específica** ou em hipóteses

legais pontuais. Logo, faz sentido **manter** essa modalidade nas regras vigentes, evitando equipará-la à veiculação publicitária profissional.

Em síntese, se a lei não distinguir essas categorias, as plataformas podem se ver forçadas a adotar um **controle exacerbado** ou, por cautela, bloquear anúncios legítimos, sob pena de responsabilidade solidária. Essa postura, por sua vez, **encarece** a publicidade — prejudicando tanto anunciantes quanto a disponibilidade de conteúdo informativo para o público — e compromete a própria **liberdade de expressão comercial**, fundamental no processo competitivo e de inovação no ambiente digital.

## 4. Responsabilidade solidária por “hackeamento” e “impersonation” após notificação (art. 6º III e IV)

O PL 4691/2024, em seus incisos III e IV do art. 6º, estabelece de forma acertada a responsabilidade das plataformas digitais em casos de contas invadidas (*hackeamento*) ou que atribuam para si a identidade de terceiros (*impersonation*). A solução adotada prevê que a plataforma será responsabilizada solidariamente **caso não atue de forma diligente** após ser **notificada** pelo legítimo usuário ou seu representante legal. Esse modelo de responsabilidade **equilibrada** evita tanto a omissão na proteção de vítimas quanto a imposição de deveres de monitoramento excessivo.

### *Hackeamento (inciso III)*

O *hackeamento* de uma conta ocorre quando terceiros obtêm acesso indevido ao perfil ou conta de um usuário, violando sua privacidade e podendo gerar prejuízos financeiros, reputacionais ou de outra ordem. Pelo texto do PL, a plataforma deverá agir **rapidamente** após notificada, seja **restabelecendo** o acesso ao legítimo titular, seja **indisponibilizando** a conta ilícita, nos limites de suas capacidades técnicas. Neste ponto, apenas sugerimos que estejam registrados na própria notificação os que elementos que evidenciem o acesso indevido. E, por fim, remover a previsão “nos termos da regulamentação”, sob o risco de se deixar o regulador infralegal avançar em pontos não necessários.

### *Impersonation (inciso IV)*

Já o *impersonation* (ou “falsificação de identidade”) envolve a criação de perfis que atribuam para si a identidade de terceiros. Essa prática viola direitos de personalidade, induz ao erro e pode causar danos morais e materiais à pessoa imitada. Novamente, o PL determina que a responsabilidade da plataforma surge **somente se** ela, após receber a notificação com indícios claros de falsidade, **não** tomar medidas para remover ou tornar indisponível o perfil. Quanto a este tópico, é importante que se tenha cautela quanto ao uso do termo “fraude”, como foi utilizado. Nem toda *impersonation* implica em fraude. Por outro lado, é visto com bons olhos a exceção prevista no parágrafo único que prevê não se aplicar aos perfis e contas criados para fins lícitos e compatíveis com a liberdade de expressão, crítica, homenagem ou paródia.

### *Por que é um modelo benéfico?*

- **Equilíbrio entre combate a fraudes e liberdade de expressão:** exigir notificação formal e evidência mínima de invasão ou falsidade preserva os direitos de usuários legítimos, ao mesmo tempo em que garante reação rápida a abusos.
- **Evita deveres de monitoramento prévio:** as plataformas não são obrigadas a inspecionar todas as contas de modo preventivo, o que reduziria drasticamente a liberdade dos usuários. Em vez disso, recebem o dever de agir quando alertadas pelos legítimos titulares.
- **Combate eficiente a comportamentos nocivos:** ao responsabilizar solidariamente a plataforma que ignora ou demora a atender notificações fundamentadas, cria-se um incentivo para que sejam adotados sistemas de denúncia e resposta ágeis.

Desse modo, os incisos III e IV do art. 6º **conciliam** a proteção ao usuário atingido por *hackeamento* ou falsidade de identidade com a necessidade de **resguardar** a liberdade de expressão e evitar censura prévia. Trata-se, portanto, de um mecanismo que reconhece a gravidade das situações de invasão de contas e *impersonation* sem impor obrigações desproporcionais às plataformas.



## 5. Tratamento e mitigação de riscos sistêmicos nas plataformas digitais: uma cláusula aberta (arts. 7º, 8º e 9º)

O **Capítulo II, Seção II**, do Projeto de Lei nº 4691/2024 introduz a ideia de **riscos sistêmicos** associados à atividade das Plataformas Digitais, abrangendo tanto a concepção como o funcionamento de seus serviços, especialmente em relação a sistemas algorítmicos. Os artigos 7º e 8º detalham **obrigações de identificação, avaliação e mitigação** desses riscos, trazendo para o ordenamento jurídico brasileiro uma lógica **inspirada** no debate global — em particular, modelos semelhantes aos do *Digital Services Act* (DSA), da União Europeia. Entretanto, a ausência de **parâmetros claros** para definir “riscos sistêmicos” e a possibilidade de sanções severas podem ensejar **censura prévia** ou remoções indiscriminadas, afetando diretamente a **liberdade de expressão** dos usuários e produtores de conteúdo.

A redação do PL não delimita objetivamente o que constitui um “**risco sistêmico**”. Na prática, **qualquer conteúdo que gere grande repercussão, ou seja, considerado “sensível” por determinados grupos pode cair nessa categoria**, caso as autoridades entendam que ele tem potencial de impacto negativo — político, social, econômico ou cultural — de modo “sistêmico”.

### Quadro: O Vídeo do Pix se Enquadraria como Risco Sistêmico?

O vídeo do deputado Nikolas Ferreira, que obteve cerca de 300 milhões de visualizações, suscita questionamentos sobre financiamento, mobilização política e até uso do PIX. Sob uma interpretação excessivamente ampla, uma autoridade ou a própria plataforma pode julgar que a popularidade do conteúdo gera riscos à ordem pública ou à economia popular, caracterizando-o como “risco sistêmico” — mesmo sem qualquer ilegalidade ou determinação judicial.

Esse tipo de abordagem evidencia a falta de critérios sobre o que realmente fere o “sistema” ou a sociedade em larga escala. E, na dúvida, as plataformas tendem a agir preventivamente para não incorrer em sanções, abrindo caminho para uma censura disfarçada.

O art. 7º determina que as Plataformas Digitais realizem, de forma **diligente**, uma avaliação dos riscos decorrentes de suas funcionalidades e sistemas (principalmente algorítmicos). Isso envolve:

- **Produção de relatórios periódicos** (pelo menos anualmente) e, adicionalmente, **antes** de implementar qualquer recurso que possa ter “impacto crítico” nos riscos identificados.
- **Entrega** desses relatórios às autoridades, se solicitado, para que sejam verificados as ações e os métodos de controle dos riscos.

Embora a proposta seja inspirada em legislações internacionais — como o Digital Services Act (DSA) europeu —, há **lacunas** relevantes:

- **Definição indefinida:** O projeto não traz exemplos específicos de que tipos de comportamentos, conteúdos ou efeitos se enquadram em “riscos sistêmicos”. Isso amplia a subjetividade e pode abarcar situações triviais ou apenas polêmicas.
- **Acesso a informações:** O §2º do art. 7º autoriza que o regulador acesse “informações relevantes” sob requerimento, o que pode **colidir** com a proteção de dados pessoais (LGPD) e com segredos industriais, além de gerar insegurança sobre até onde o órgão regulador pode ir.

No **caso do vídeo do deputado Nikolas Ferreira**, uma interpretação expansiva poderia enquadrar a enorme viralização como “indicativo de risco sistêmico”, levando a plataforma a **justificar** em relatórios por que permitiu a ampla circulação de um conteúdo que, hipoteticamente, poderia ser tachado de enganoso ou manipulador. Esse fator inibe a livre divulgação de conteúdos políticos ou mobilizadores.

O art. 8º dispõe que as plataformas devem adotar “medidas razoáveis, proporcionais e eficazes” para **neutralizar** ou **diminuir** tais riscos, o que inclui:

- **Modificar o design** das interfaces e ajustar algoritmos de recomendação.
- **Revisar processos de moderação** para responder mais rapidamente a denúncias.
- **Remover ou etiquetar conteúdos** considerados nocivos.
- **Proteger** grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes.

O **grande problema** é que, se o regulador entender que a plataforma não está agindo com o “devido cuidado”, poderá impor **sanções** (administrativas e financeiras), criando um **incentivo** para que as empresas optem pela **censura em massa**. Sem critérios bem definidos, esse dispositivo pode acirrar:

- **Overblocking:** Bloqueio de conteúdos legítimos ou neutros, por temor de que possam ser enquadrados, a posteriori, como um “risco sistêmico”.
- **Autocensura:** Produtores de conteúdo, influenciadores e até políticos podem deixar de publicar materiais receando que a viralização seja vista como ameaça à ordem ou à segurança pública.

No **exemplo do vídeo do deputado Nikolas Ferreira**, as plataformas, preocupadas com uma eventual acusação de omissão, poderiam remover ou limitar o alcance do vídeo tão logo detectassem seu crescimento exponencial — mesmo sem prova de irregularidade. Esse tipo de conduta prejudica a **divulgação de ideias e o debate** em questões políticas ou sociais, tolhendo a diversidade de vozes online. Além do debate teórico, há uma **consequência prática** na rotina de moderação das plataformas:

- **Risco de imposição de filtros automatizados** que derrubam posts “grandes demais” ou “polêmicos demais”, independente da veracidade ou relevância do conteúdo.
- **Dissuasão de discussões políticas:** em períodos eleitorais, publicações que atinjam repercussões massivas podem ser enquadradas como risco à “saúde do debate público” sem qualquer decisão judicial.
- **Excesso de poder nas mãos do regulador:** sem diretrizes objetivas, o órgão regulador pode exercer pressão desproporcional, exigindo remoções ou mudanças de algoritmos que afetam o processo democrático.

No limite, a falta de clareza sobre “riscos sistêmicos” se traduz em plataformas **errando pelo excesso** e suprimindo conteúdos que, como o “vídeo do deputado Nikolas Ferreira”, simplesmente **atingem altas visualizações** e mobilizam muitas pessoas, mas não necessariamente são ilegais ou provocam danos concretos.

Para que as disposições dos arts. 7º e 8º **cumpram** sua finalidade de prevenir abusos e desinformação **sem** sacrificar o direito de expressão, alguns pontos de equilíbrio são desejáveis:

- **Definir objetivamente “riscos sistêmicos”:**  
Incluir parâmetros específicos em lei ou regulamentos complementares, com participação da sociedade civil, para delimitar em quais hipóteses ou tipos de conteúdo a mitigação é obrigatória.
- **Garantir proporcionalidade e escalonamento de sanções:**  
A plataforma deve ter a oportunidade de corrigir eventuais falhas ou justificar suas decisões de moderação antes de sofrer punições severas.
- **Compatibilizar com a liberdade de expressão:**  
Prever mecanismos de contestação e revisão ágeis para conteúdos removidos sob alegação de “risco sistêmico”, a fim de evitar remoções indevidas ou abusivas.
- **Evitar “sobre-regulação” de conteúdos políticos:**  
Garantir que a crítica pública, a sátira, a mobilização online e a livre difusão de ideias não sejam subjugadas sob o pretexto de supostos riscos sistêmicos.
- **Respeito ao sigilo de dados e segredos industriais:**  
Manter a devida proteção a informações sensíveis das plataformas e dos usuários, conforme a LGPD e princípios constitucionais.

Em resumo, os arts. 7º e 8º do PL 4691/2024 representam uma **inovação** no ordenamento brasileiro ao exigir que as Plataformas Digitais **mapeiem** e **administrem** os potenciais impactos negativos de suas estruturas. Contudo, a **amplitude** da expressão “riscos sistêmicos” e a **falta de delimitações** objetivas ameaçam provocar um **efeito inibidor** (*chilling effect*) sobre a livre manifestação de ideias.

O emblemático **caso do vídeo do deputado Nikolas Ferreira**, com seus milhões de visualizações, destaca como um conteúdo **viral** — porém não necessariamente ilícito — pode ser rotulado como “sistêmico” apenas por gerar forte repercussão. A resposta previsível, diante de possíveis sanções onerosas, seria a **remoção antecipada** ou **limitação do alcance**, subtraindo do público a oportunidade de formar juízo ou debater o tema. Em última análise, sem limites claros e salvaguardas contra interpretações excessivas, esses artigos podem fomentar uma nova **modalidade de censura preventiva** no ambiente digital brasileiro, prejudicando o princípio constitucional de liberdade de expressão.

Por fim, o art. 9º tenta criar uma **trava de segurança**, mas não oferece parâmetros explícitos sobre **como** efetivamente equilibrar a fiscalização de riscos e a proteção de

dados. Sem regulamentação, plataformas e reguladores podem divergir sobre o quanto devem compartilhar ou restringir na busca por conformidade.

## 6. Tratamento preventivo e corretivo de crimes na internet (art. 10º)

O artigo 10º do **PL 4691/2024** determina que as Plataformas Digitais têm o dever geral de **zelar pela civilidade e higidez** em seus serviços – um “dever de cuidado” – atuando de forma **diligente** e **em prazo adequado** para **mitigar** a utilização indevida de suas funcionalidades por terceiros. A norma prevê a combinação de **ações preventivas** e **ações corretivas**, de modo que as empresas devem agir **voluntariamente** para conter abusos ou, quando **oficialmente notificadas**, remover ou indisponibilizar conteúdos ilícitos de maneira célere e eficaz. Essa obrigação, em essência, **visa** garantir que as empresas não fiquem omissas ao hospedar conteúdos potencialmente ilícitos, mas **traz** complexidades significativas, especialmente considerando:

- **O rol de tipos penais muito amplos e específicos** que o projeto deseja cobrir.
- **A transferência de juízo criminal** às plataformas, que não dispõe de meios periciais suficientes para decidir, em escala, se determinada conduta constitui ou não crime.
- **O risco de censura prévia** — as plataformas podem se ver obrigadas a derrubar preventivamente grande volume de conteúdo legítimo, por temer eventuais sanções ou equívocos na identificação do ilícito.

### *Terceirização para as plataformas do poder de definir condutas criminais*

O texto aponta **diversas condutas** criminalizadas pelo Código Penal ou por leis especiais que podem ser veiculadas na internet e devem ser monitoradas e moderadas, tais como:

- **Incitamento ao suicídio ou automutilação** (art. 122, CP).
- **Violação de direitos de autor** (arts. 184, CP, e 122, Lei 9.609/1998).
- **Crimes de racismo e congêneres** (art. 20, Lei 7.716/1989).
- **Exploração ou abuso sexual infantil** (arts. 239 a 241-E, ECA).
- **Crimes contra a saúde pública e contra o Estado Democrático de Direito**, entre outros.

Isso **desloca** para as empresas o juízo sobre se determinada postagem, vídeo ou mensagem efetivamente **configura** ilícito penal. Ademais, as **plataformas** não possuem

instrumentos periciais e processuais para aferir, em profundidade, todos os elementos de tipicidade, ilicitude e culpabilidade que caracterizam um crime. De fato, há casos em que **nem mesmo** os Tribunais conseguem consenso imediato — liminares e sentenças são diversas vezes **revertidas** em instâncias superiores, evidenciando a complexidade do tema. Assim, ao impor às plataformas o dever de “antecipar” esse juízo, **corre-se o risco** de remoção de conteúdos legítimos, tolhendo a liberdade de expressão e a participação cívica em debates.

### Quadro: Exemplos De Enquadramentos Problemáticos

A seguir, ilustram-se alguns tipos penais do art. 10º do PL 4691/2024 que podem **demandar interpretação complexa** ou conhecimento técnico especializado, colocando as plataformas digitais em posição delicada para avaliar e remover conteúdos sem a intervenção do Poder Judiciário.

#### ■ Crimes contra a saúde pública (inciso III)

A comprovação de que determinada publicação infringe dispositivos como o art. 274 ou 276 do Código Penal exige, muitas vezes, expertise técnica. É inviável esperar que moderadores em escala global verifiquem fórmulas de substâncias, licitude de remédios ou padrões sanitários. Além disso, discussões legítimas sobre vacinas, protocolos médicos ou políticas de saúde podem acabar sendo derrubadas por excesso de precaução, cerceando debates relevantes em períodos de crise sanitária.

#### ■ Crimes contra o Estado Democrático de Direito (inciso V)

Esse tipo penal é **bastante amplo** e já foi utilizado em contextos diversos, desde protestos políticos a campanhas de conscientização. Em muitos casos, **críticas contundentes** às autoridades, **manifestações populares**, **greves ou passeatas** podem ser interpretadas como “ameaça” ao Estado Democrático de Direito, criando um **alto grau de subjetividade**. A plataforma, sem a profundidade de análise garantida pelo devido processo legal, pode suprimir conteúdos que, na realidade, estariam amparados pela liberdade de expressão e de reunião.

### ■ Crime de assédio a candidata (inciso VI)

O **tom** de críticas dirigidas a candidatas é uma questão delicada. Determinar se há “assédio” ou “constrangimento” demanda uma avaliação judicial cuidadosa, pois implica analisar **contexto, intenção e provas de ofensa**. De outro modo, corre-se o risco de bloquear postagens que exteriorizam críticas políticas legítimas, **ofuscando** o debate democrático em período eleitoral.

### ■ Racismo (inciso VII)

A vedação a condutas racistas é **imprescindível**, mas dispositivos genéricos podem abranger debates complexos sobre imigração, conflitos internacionais ou questões identitárias. Debates sobre a entrada de profissionais cubanos no programa “Mais Médicos” poderiam, por exemplo, suscitar argumentos sobre preconceito em razão de nacionalidade, gerando remoções excessivas. Disputas como as de Israel x Palestina ou Rússia x Ucrânia envolvem temas étnicos e culturais e frequentemente mobilizam posições apaixonadas. Classificar como “discurso de ódio” qualquer análise ou crítica mais dura pode levar ao silenciamento de discussões **legítimas** sobre direitos humanos e relações diplomáticas. Se as plataformas tiverem o dever de remover, a priori, conteúdos que “pareçam” ofensivos a determinado grupo, acaba havendo **sobre-remoção (overblocking)**, com censura de discussões legítimas sobre políticas públicas, história e relações sociais.

### ■ Maus-tratos a animais (inciso IX)

O art. 32 da Lei nº 9.605/1998 pune o abuso, maus-tratos e mutilação de animais. Contudo, **práticas culturais** como a vaquejada — inicialmente declarada inconstitucional, mas depois reconhecida pela Constituição mediante Emenda que a classificou como “manifestação cultural” — evidenciam a **complexidade** jurídica desse tema. O enquadramento como crime pode exigir conhecimento das condições em que o evento é realizado, análises de legislação local, aspectos culturais e históricos. Para uma plataforma, **julgar** se uma imagem de vaquejada viola ou não a lei **extrapola** sua capacidade de moderação rotineira, gerando insegurança e possível censura de conteúdos meramente informativos ou jornalísticos sobre o tema.



Esses exemplos ilustram como determinados delitos requerem interpretações **profundas** ou conhecimento especializado que **excedem** a atribuição e a capacidade técnica das plataformas. Sem a intermediação de uma autoridade judicial ou notificação oficial específica, a probabilidade de **decisões arbitrárias** ou restritivas demais é alta. Isso pode abalar debates públicos legítimos, manifestações culturais e políticas, e **tolher** a liberdade de expressão em suas múltiplas dimensões.

### *Exclusão de tipos penais ou limitação de sua aplicação à via judicial*

Com base nos argumentos expostos, **seria oportuno a remoção integral do dever de cuidado. Na impossibilidade, deve-se:**

1. **Excluir** da lista do art. 10º (ou de sua regulamentação) os **tipos penais mais complexos**, que demandam alta interpretação (p. ex., crimes contra a saúde pública, contra o Estado Democrático de Direito, assédio eleitoral etc.).
2. **Priorizar** um regime de “notice and action” (notificação oficial, com descrição do conteúdo ilícito), tal como se faz para a defesa de direitos autorais no **Marco Civil da Internet**.
3. **Restringir** o tratamento imediato e de ofício a tipos de crime que claramente não dependem de complexa análise fática (p. ex., pedofilia ou incitação explícita à violência grave).

Caso contrário, o risco de censura prévia e de remoções arbitrárias **aumenta**, sobretudo em contextos politicamente sensíveis, como campanhas eleitorais, debates de políticas sanitárias ou discussões raciais e culturais.

## 7. Ordem econômica e interferência na liberdade de manifestação de pensamento na internet como infração à ordem econômica (art. 14, 15 e 16)

O **Capítulo IV** (Da Ordem Econômica) vai do **Art. 14** ao **Art. 16** e inclui dispositivos que trazem responsabilidades, definições de infração à ordem econômica e medidas de competição para as plataformas digitais:

- **Art. 14:** Determina que as normas gerais de proteção à ordem econômica se aplicam às plataformas digitais e submete atos de concentração ao controle do Cade e dos órgãos reguladores.
- **Art. 15:** Conceitua condutas das plataformas digitais que configurariam infração da ordem econômica, inclusive relacionando-as à interferência na liberdade de expressão como possível violação concorrencial.
- **Art. 16:** Prevê o compartilhamento de infraestrutura, bases de dados e insumos essenciais para desenvolver a competição, a ser regulado pelos órgãos competentes (onde se inclui a Anatel).

O **PL 4691/2024** ainda inova ao tratar de **liberdade de expressão** sob a perspectiva da **ordem econômica**, o que gera preocupações tanto jurídicas quanto práticas. Essa abordagem se manifesta especialmente no **artigo 15º** ao dispor que “**interferir na liberdade de manifestação do pensamento na Internet**” como **infração da ordem econômica**.

A inclusão de **questões de ordem econômica** no PL 4691/2024, especialmente relativas à liberdade de expressão, **desalinha** a matéria do escopo fundamental de proteção de direitos e conflitos relacionados ao conteúdo online. Esta abordagem se torna ainda mais problemática ao considerarmos que o projeto de lei **atribui** à Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações) a competência para regular certos aspectos concorrenciais das Plataformas Digitais, mesmo havendo um órgão especializado na matéria — o **Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)**, como veremos adiante.

A pauta de **liberdade de expressão** já é, por si só, sensível e complexa, demandando cuidado legislativo e balizas claras. Ao **agregar** disposições que visam regular a ordem econômica — e ainda por cima atribuí-las a uma agência com competências historicamente distintas —, o PL:

- **Confunde objetivos:** em vez de centrar-se em mecanismos de transparência, responsabilização e proteção de dados, insere regras próprias de defesa da concorrência em plataformas digitais, o que extrapola a temática de liberdade de expressão e moderação de conteúdo.
- **Aumenta o risco de judicialização:** normas pouco objetivas podem levar a questionamentos de constitucionalidade, pois a iniciativa de reordenar a competência sobre matéria econômica caberia a projetos ou discussões específicas, e não em um texto que foca, essencialmente, na regulação de conteúdos e expressões.
- **Dilui o debate:** assuntos cruciais como censura ou responsabilidade por conteúdo ficam embaralhados com questões de fusões, aquisição de empresas, e “separação contábil” ou “interoperabilidade”, gerando dispersão do debate público.

O correto seria que tais aspectos de defesa da concorrência, controle de mercado e separação de atividades fossem **tratados em projeto autônomo**, ou em reformas pontuais na legislação específica (Lei nº 12.529/2011), com a devida análise técnica sobre o papel das agências envolvidas. Dessa forma, **preservar-se-iam** a clareza e a coerência legislativa, evitando confusões que possam comprometer tanto o **direito fundamental** à liberdade de expressão quanto os mecanismos de regulação econômica já consolidados no ordenamento brasileiro.

## 8. Competência da ANPD e ANATEL (art. 18)

O art. 18 do PL 4691/2024 designa a **Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)** e a **Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)** como responsáveis pela regulação dos temas tratados na lei, atribuindo competências setoriais distintas a cada órgão. A ANPD ficaria à frente dos assuntos relacionados à **responsabilização das plataformas** (Capítulo II) e aos **deveres de transparência** (Capítulo III), enquanto a Anatel cuidaria das **questões de ordem econômica** (Capítulo IV), sem nos esquecermos que a interferência na liberdade de expressão - pelo artigo 15 - é tida como infração de ordem econômica.

Apesar de, em tese, buscar um modelo de divisão de atribuições, o texto traz **problemas significativos**:

### 1. Expansão do escopo da ANPD além do previsto na LGPD

Nos Capítulos II e III, há tópicos que abarcam até mesmo responsabilidade civil e ações de combate a crimes, o que **extrapola** as competências originais da ANPD estabelecidas no art. 55-J da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Essa ampliação confunde a missão central da Autoridade, que deveria focar na proteção de dados pessoais.

### 2. Designação da Anatel para temas concorrenciais

O Capítulo IV, voltado à ordem econômica, **conflita** com a atribuição legal do **Cade** (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Além disso, as atividades descritas na proposta não se encaixam diretamente no **art. 19 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT)**, que delimita as responsabilidades da Anatel ao âmbito dos serviços de telecomunicações, e não de “plataformas digitais”. Soma-se a tudo isso, a exigência de pagamento de 5% (cinco por cento) da receita operacional bruta das operadoras de plataformas digitais ao “Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações”, hoje atribuído a provedores de conexão.

### 3. Possível sobreposição regulatória

A vinculação da Anatel a questões concorrenciais que se sobrepõem ao Cade pode gerar **insegurança jurídica** e **aumento de custos de compliance** para as empresas, pois diferentes órgãos podem editar normas ou decisões divergentes.

Em suma, o art. 18, ao expandir atribuições da ANPD e envolver a Anatel em tópicos de natureza concorrencial e de moderação de conteúdo, **destoa** das competências legalmente definidas para esses órgãos. Esse desenho regulatório, além de possivelmente padecer de **vício de iniciativa**, cria um **conflito/sobreposição de competências** suscetível a aumentar a insegurança e onerar tanto as plataformas quanto o próprio Estado.

## 8. Sanções (art. 19) e o impacto sobre a Liberdade de Expressão

O art. 19 do **PL 4691/2024** elenca **diversas sanções** às plataformas que descumprirem suas obrigações legais, abrangendo desde **advertência** a **suspensão temporária das atividades**. Essa variedade de penalidades, somada à falta de clareza sobre o órgão aplicador e a coordenação entre eles, **pode gerar** efeitos profundos na **liberdade de expressão**.

- Advertência (inciso I)
- Multa diária (inciso II)
- Multa simples de até 10% do faturamento (inciso III)
- Publicação da decisão (inciso IV)
- Proibição de tratamento de determinadas bases de dados (inciso V)
- Obrigações de fazer ou de não fazer (inciso VI)
- Suspensão temporária das atividades (inciso VII)

O valor da multa simples pode chegar a **10% do faturamento** do grupo econômico ou, em outras hipóteses, até **R\$ 50 milhões** por infração. Uma penalidade dessa ordem faz com que as plataformas **temam** qualquer conflito interpretativo com autoridades, levando-as ao **“overblocking”** de conteúdos. Por receio de uma sanção milionária, há tendência de restringir a liberdade de expressão por antecipação, bloqueando publicações que possam ser remotamente enquadradas como ilícitas.

A sanção de proibição de tratamento de determinadas bases de dados, por sua vez, limita a possibilidade da plataforma coletar ou processar dados de seus usuários. Muitas plataformas dependem da análise de dados para moderação, personalização de conteúdo ou mesmo segurança. Restringir esse tratamento pode **dificultar** a oferta de serviços legítimos, incluindo garantir que as publicações tenham o devido alcance.

Ainda, o PL prevê que a empresa pode ser obrigada a **realizar** ou **abster-se de** determinadas condutas para se adequar. Determinações que obriguem a revisão manual de todo conteúdo postado, ou a aplicação de filtros de palavra-chave, podem resultar na **remoção** de mensagens legítimas. Caso a plataforma não atenda, o risco de sanções mais severas leva a aplicações rápidas e indiscriminadas de filtros, tolhendo debates.

Por fim, a suspensão temporária das atividades é a punição **mais drástica**, pois **interdita** a plataforma de operar temporariamente no país. Uma ferramenta de busca, rede social ou aplicativo de mensageria suspenso **interrompe** serviços utilizados por

milhões, prejudicando não apenas a empresa, mas a **troca de informações** e comunicações privadas e públicas. Ante a possibilidade de “fechamento” das atividades, a plataforma tenderá a ser **extremamente restritiva** em seu gerenciamento de conteúdo, para não assumir nenhum risco que leve a esse resultado extremo.

A **soma** desses tipos de sanção, aliada à incerteza quanto ao órgão sancionador (ANPD, Anatel ou até o Cade em matéria concorrencial), cria um **panorama de sujeição** nas empresas. As sanções previstas no art. 19 — particularmente a **multidimensionalidade** (advertência, multas diárias, suspensão etc.) e seus elevados valores — **exercem forte pressão** sobre as plataformas para adotarem políticas de moderação conservadoras e restritivas. Diante desse cenário, é provável que, para se protegerem, **limitem** a circulação de ideias, estabelecendo **filtros** e **bloqueios** muito além do necessário para combater ilícitos efetivos. Assim, a **liberdade de expressão** acaba comprometida, e a própria diversidade de serviços e aplicações **fica em risco** pela severidade das penalidades.



Somos uma organização da sociedade civil apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 2011 e sediada em Curitiba. Nosso propósito é **fortalecer os verdadeiros valores democráticos**.

Enquanto um *think tank*, produzimos conhecimento com rigor científico para o entendimento da democracia e criamos soluções em parceria com diferentes organizações, acadêmicos e lideranças públicas para fortalecer a cultura democrática brasileira.







Rua Mauricio Caillet, 47  
80250-110 / Curitiba, PR

[VOXIUS.ORG](http://VOXIUS.ORG)