

Instituto Sivis

Um DSA Brasileiro?

Diagnósticos e proposições para a regulação de plataformas, em sintonia com a liberdade de expressão e com os direitos humanos

ABRIL | 2026





Instituto Sivas

Um DSA Brasileiro?

Diagnósticos e proposições para a regulação de plataformas, em sintonia com a liberdade de expressão e com os direitos humanos

ABRIL | 2026



Um DSA Brasileiro?

Diagnósticos e proposições para a regulação de plataformas, em sintonia com a liberdade de expressão e com os direitos humanos

Ficha Técnica

Pesquisa e redação:

Matheus Mantuani: Advogado, professor e pesquisador com atuação na área de tecnologia e propriedade intelectual. Mestrando em Direito pela UERJ, onde também concluiu a pós-graduação em Direito Digital e a graduação em Direito.

Coordenação:

Sara Clem: É pesquisadora no Instituto Sivis. Mestre em Ciência Política pela UFPR e doutoranda na mesma área pela UNIRIO.

Jamil Assis: É diretor de relações institucionais no Instituto Sivis.

Revisão:

Francisco Brito Cruz: É cofundador do InternetLab. Advogado, graduado, mestre e doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

Joan Barata: É doutor e especialista internacional em direitos humanos que trabalha especialmente com temas relacionados à liberdade de expressão, regulação da mídia e responsabilidade de intermediários. Atualmente, é Professor Visitante na Escola de Direito da Universidade Católica, no Porto. Foi Senior Fellow no projeto The Future Free Speech e no Program on Platform Regulation, do Stanford Cyber Policy Center. Participa regularmente de projetos com organizações internacionais como a UNESCO, o Conselho da Europa, a Organização dos Estados Americanos e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, onde atuou como principal assessor do Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação.

Parceiro:



Embaixada dos Países Baixos

Sumário Executivo

O presente relatório examina as lições preliminares do *Digital Services Act* (“DSA”) europeu e as suas possíveis contribuições para o debate regulatório brasileiro sobre plataformas digitais, apresentando análises e proposições orientadas pela defesa da liberdade de expressão e dos direitos humanos.

1. Por que debater sobre a regulação das plataformas no contexto brasileiro?

O Brasil passou por mudanças profundas que transformaram a forma como os cidadãos lidam com a tecnologia, especialmente com a internet. No entanto, essas mudanças vieram acompanhadas de desafios antigos que se intensificaram. Destacam-se a desinformação, em especial em períodos eleitorais, e o crescimento da polarização afetiva, marcada pelo aumento da animosidade em relação aos que pensam diferente.

Diante desse cenário, observa-se um movimento global de regulamentação da internet. Embora tais regulações sejam necessárias, cresce a preocupação quanto às suas implicações para os direitos humanos, especialmente no que diz respeito ao acesso à informação e às liberdades de imprensa e de expressão.

É fundamental que essas regulações protejam as liberdades civis dos cidadãos, jornalistas e advogados, que utilizam as plataformas sociais como instrumentos de engajamento público e político.

2. O DSA e seus primeiros desafios:

O Regulamento europeu, aplicável desde fevereiro de 2024, estabelece um sistema escalonado de obrigações. Ele mantém o regime de isenções de responsabilidade da Diretiva 2000/31/CE e veda obrigações gerais de monitoramento. Para plataformas com mais de 45 milhões de usuários mensais (VLOPs e VLOSEs), o DSA impõe obrigações reforçadas, incluindo avaliações de riscos sistêmicos, auditorias independentes e transparência algorítmica.

A implementação enfrenta desafios substanciais: conceitos jurídicos indeterminados, onerosidade regulatória desproporcional – baseada exclusivamente no número de usuários –, e riscos de remoção excessiva de conteúdos via *trusted flaggers*.

3. O cenário brasileiro

O Brasil, em contrapartida, possui trajetória regulatória própria, fundamentada no Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014), que privilegiou a liberdade de expressão a partir de

um modelo de responsabilidade subjetiva por omissão. O STF declarou, em 2025, a inconstitucionalidade parcial desse modelo, estabelecendo novas hipóteses de responsabilização dos provedores. Ao mesmo tempo, discussões legislativas concomitantes correm o risco de buscar o transplante jurídico do DSA para o ordenamento brasileiro.

4. Riscos e proposições

Uma regulação inadequada da matéria poderia:

- a) amplificar a desinformação, mediante remoções arbitrárias de conteúdos legítimos;
- b) estabelecer hierarquias informacionais, via sistemas de denúncia qualificada;
- c) impor custos de conformidade, que inviabilizem plataformas alternativas;
- d) centralizar competências regulatórias, sem o controle democrático adequado.

Nesse sentido, o relatório propõe que futuras regulações digitais brasileiras observem rigorosamente os limites constitucionais e o teste tripartite do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, incorporando:

- a) Mecanismos robustos de transparência e participação multissetorial;
- b) Evitando obrigações desproporcionais que prejudiquem a inovação;

Conclui-se que a experiência europeia, ainda incipiente, não deve ser tomada como um modelo paradigmático para o Brasil, país que pode construir soluções regulatórias próprias, adequadas às suas particularidades sociopolíticas e à proteção da liberdade de expressão e dos direitos humanos.

Introdução

Nos últimos anos, a consolidação de novos modelos de negócio na Internet alterou profundamente as dinâmicas de comunicação e organização social, suscitando questionamentos quanto à necessidade de novas regulamentações para disciplinar esses ambientes digitais.¹ A União Europeia respondeu ao impasse de forma pioneira, em termos de *hard law*, especialmente com a adoção do Regulamento dos Serviços Digitais (*Digital Services Act*, “DSA”).² Essa iniciativa tem influenciado discussões legislativas ao redor do mundo, por meio de projetos que visam implementar arranjos evidentemente inspirados na experiência europeia – um fenômeno conhecido como “Efeito Bruxelas”.³

Circula na imprensa que o Governo Federal brasileiro estaria elaborando um Projeto de Lei semelhante ao DSA, voltado a estabelecer obrigações para os diversos provedores de aplicações de Internet⁴ que atuam no país – considerando a retirada de pauta do PL 2.630/2020.⁵ A possibilidade de um “DSA brasileiro” gera preocupações quanto à compatibilização de modelos concebidos para as realidades do norte global, haja vista as particularidades sociais e culturais dos países do sul.⁶

Nesse sentido, o presente relatório apresenta análises e proposições, orientadas particularmente pela liberdade de expressão e pelos direitos humanos, com o objetivo particular de avaliar os aprendizados proporcionados pelo DSA e refletir sobre as suas possíveis contribuições ao debate regulatório brasileiro. O relatório oferece uma breve síntese do DSA, identificando os

1 UNESCO. Guidelines for the Governance of Digital Platforms: safeguarding freedom of expression and access to information through a multi-stakeholder approach. França, Paris: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2023.

2 UE. Regulamento dos Serviços Digitais. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de outubro de 2022 relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE. União Europeia: Jornal Oficial, 2022.

3 BRADFORD, Anu. The Brussels Effect: how the European Union rules the world. Reino Unido, Oxford: Oxford University Press, 2020.

4 De acordo com o artigo 5º, VII, do Marco Civil da Internet (Lei Federal n.º 12.965/2014), são aplicações de Internet o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à Internet.

5 SEABRA, Catia; OLIVEIRA, Thaísa. Projeto de Lula Prevê Suspensão por 2 Meses, sem Decisão Judicial, de Rede que Não Remover Conteúdo Ilícito. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de agosto de 2025. Vale notar que a Presidência da República também encaminhou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei similar ao Digital Markets Act (“DMA”) europeu, o que fortalece os receios quanto ao transplante jurídico. BRASIL. Governo Federal Envia à Câmara dos Deputados Projeto para Regulação Concorrencial das Big Techs. Brasília: Ministério da Fazenda, 2025.

6 ONU. Forging a Global South. EUA, Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2004.

seus principais institutos, desafios de implementação e impactos; bem como contextualiza o debate sobre a regulação digital no Brasil, sugerindo algumas diretrizes preliminares para futuras discussões na matéria. O relatório pretende, dessa forma, contribuir para que eventuais reformas legislativas considerem as especificidades do contexto nacional, evitando a importação acrítica de soluções estrangeiras, como o DSA.

I. O Digital Services Act: contexto e primeiras lições

O DSA (Regulamento UE 2022/2065), adotado em outubro de 2022 e aplicável desde fevereiro de 2024, representa a mais abrangente reforma da regulação de serviços digitais na União Europeia, desde a Diretiva sobre o Comércio Eletrônico (Diretiva 2000/31/CE).⁷ O surgimento do Regulamento busca responder à constatação de que, atualmente, intermediários como redes sociais e marketplaces podem facilitar riscos inéditos à segurança online, aos direitos fundamentais e ao debate democrático. A fragmentação regulatória entre Estados-membros, que vinham adotando legislações nacionais divergentes sobre moderação de conteúdo e responsabilização de plataformas, parecia ameaçar o funcionamento do mercado interno europeu, e a segurança jurídica dos provedores que atuam no continente.⁸

O DSA pretende, conseqüentemente, estabelecer um regime harmonizado, aplicável aos diversos serviços online oferecidos na União Europeia. Para tanto, a arquitetura do Regulamento estrutura-se sobre alguns pilares fundamentais. O primeiro deles é a manutenção de um regime de responsabilidade (artigos 4.º a 6.º) que visa preservar as isenções da Diretiva 2000/31/CE – de modo que provedores de mera transmissão (e.g. provedores de conexão à Internet), armazenamento temporário (e.g. redes de distribuição de conteúdo) e hospedagem (e.g. redes sociais) não responderiam pelo conteúdo ilícito de terceiros, desde que atuassem de forma neutra, sem conhecimento efetivo da ilegalidade, e removessem prontamente o conteúdo após uma notificação. O artigo 8.º do DSA veda, adicionalmente, obrigações gerais de monitoramento, enquanto o artigo 7.º assegura que investigações voluntárias e medidas proativas de boa-fé não afastariam as referidas isenções.⁹

7 SCHWEMER, Sebastian Felix. Digital Services Act: a reform of the e-Commerce Directive and much more. In: SAVIN, Andrej; TRZASKOWSKI, Jan (Eds.). Research Handbook on EU Internet Law. Reino Unido, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

8 HUSOVEC, Martin. Principles of the Digital Services Act. Reino Unido, Oxford: Oxford University Press, 2024.

9 KUCZERAWY, Aleksandra. The Good Samaritan that Wasn't: voluntary monitoring under the (draft) Digital Services Act. Alemanha, Berlim: Verfassungsblog, 2021.

Em seguida, o DSA estabelece um sistema escalonado de *due diligence*, cuja intensidade variará conforme a categoria do serviço. Todos os intermediários precisam designar pontos de contato (artigos 11.º a 13.º), manter termos de uso transparentes (artigo 14.º) e reportar ações de moderação (artigo 15.º). Os provedores de hospedagem sujeitam-se a mecanismos de notificação padronizados (artigo 16.º) e devem fundamentar decisões que restrinjam a liberdade de expressão (artigo 17.º). Tais serviços também enfrentam obrigações amplas: desenvolver sistemas internos de reclamação (artigo 20.º), resolver litígios extrajudicialmente (artigo 21.º), aplicar tratamento prioritário a *trusted flaggers* (artigo 22.º)¹⁰ e garantir transparência quanto à publicidade e sistemas de recomendação de conteúdos (artigos 26.º e 27.º). Plataformas de marketplace, ademais, precisam garantir a rastreabilidade dos seus usuários vendedores (artigos 30.º e 31.º).

Em terceiro lugar, o DSA consagra obrigações reforçadas para VLOPs e para VLOSEs (plataformas e ferramentas de busca com mais de quarenta e cinco milhões de usuários ativos por mês na União Europeia).¹¹ Tais provedores devem realizar avaliações anuais de riscos sistêmicos (artigo 34.º) – incluindo a disseminação de conteúdos ilegais, impactos em direitos fundamentais, nos processos democráticos e na saúde pública –, adotando medidas de mitigação proporcionais aos riscos identificados (artigo 35.º). Esses provedores passam a submeter-se a auditorias independentes anuais (artigo 37.º), devem disponibilizar repositórios públicos de anúncios (artigo 39.º), conceder acesso a dados para pesquisadores credenciados (artigo 40.º) e manter funções de compliance independentes (artigo 41.º).

A implementação de todas essas previsões enfrenta desafios substanciais, sob múltiplas dimensões. No que se refere aos riscos sistêmicos, a obrigação de VLOPs e VLOSEs avaliarem e mitigarem ameaças à segurança pública, à democracia e aos direitos fundamentais (artigos 34.º e 35.º) introduz conceitos jurídicos indeterminados – cuja concretização dependerá das orientações da Comissão Europeia, pareceres do *European Board for Digital Services*, e em particular, da futura jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. A tensão entre eficácia na prevenção de danos e respeito à liberdade de expressão exigirá equilíbrios caso a caso, de modo que ainda não é possível identificar os impactos do DSA na circulação informacional europeia.¹²

10 Entidades especializadas em detectar conteúdos ilegais online. CE. *Trusted Flaggers under the Digital Services Act (DSA)*. Bélgica, Bruxelas: Comissão Europeia, 2025.

11 Exemplos de VLOPs e VLOSEs incluem: (i) AliExpress; (ii) Amazon Store; (iii) App Store; (iv) Google Search; (v) YouTube; (vi) LinkedIn; (vii) Facebook; (viii) Instagram; (ix) TikTok; e (x) X. CE. *Supervision of the Designated Very Large Online Platforms and Search Engines under DSA*. Bélgica, Bruxelas: Comissão Europeia, 2025.

12 GNI. *Implementing Risk Assessments under the Digital Services Act*. EUA, Washington, D.C.: Global Network Initiative, 2023; KELLER, Daphne. *The EU's New Digital Services Act and the Rest of the World*. Alemanha, Berlim: Verfassungsblog, 2022; MAMA, Matías González; UGARTE, Ramiro Álvarez. *Regulatory Modeling. Tracking the Influence*

A onerosidade regulatória para VLOPs, aliás, é consideravelmente significativa, quando comparada às obrigações de outros provedores: envolve auditorias anuais, taxas de supervisão (artigo 43.º), obrigações de transparência algorítmica, repositórios de publicidade e garantia de acesso a dados para pesquisadores – o que implica custos operacionais de compliance elevados.¹³ Vale destacar que a designação como VLOP e VLOSE baseia-se exclusivamente no número de usuários (artigo 33.º), e não no poder de mercado¹⁴ ou nos riscos efetivos¹⁵ relacionados a cada um dos provedores – o que parece criar assimetrias até mesmo entre os grupos de grandes plataformas.

Por sua vez, o instituto dos *trusted flaggers* (artigo 22.º), que visa agilizar a remoção de conteúdos manifestamente ilegais, mediante tratamento prioritário de notificações provenientes de entidades certificadas, suscita preocupações sobre o controle da livre circulação de conteúdos na União.¹⁶ A ausência de limitação expressa ao número de sinalizadores confiáveis, somada à discricionariedade das autoridades nacionais (*“Digital Services Coordinators”*) em sua certificação, pode gerar pressões para a remoção excessiva de conteúdos.¹⁷ A arquitetura de supervisão, dividida entre autoridades nacionais (para obrigações gerais) e Comissão Europeia (com competências específicas sobre VLOPs, em matéria de riscos sistêmicos), também apresenta as suas próprias complexidades, na medida em que os mecanismos de assistência mútua (artigo 57.º), investigações conjuntas (artigo 60.º) e resolução de divergências (artigo 59.º) demandarão uma coordenação intensa, cuja eficácia igualmente ainda não foi demonstrada na prática.¹⁸

Nesse sentido, a ausência de jurisprudência e de detalhamento regulatório consolidado sobre dispositivos-chave do DSA – incluindo interpretações sobre o significado de “conheci-

of the Digital Services Act in Latin America. Argentina, Buenos Aires: Centro de Estudios en Libertad de Expresión, 2025.

13 TURILLAZZI, Aina; TADDEO, Mariarosaria; FLORIDI, Luciano; CASOLARI, Federico. The Digital Services Act: an analysis of its ethical, legal, and social implications. Law, Innovation and Technology. Reino Unido, Londres, v. 15, n. 1, pp. 83-106, mar., 2023.

14 OLIVA, Thiago Dias; TAVARES, Víctor Pavarin; VALENTE, Mariana. Uma Solução Única para toda a Internet? São Paulo: InternetLab, 2020.

15 CAMPO, Agustina Del. Soluciones Alternativas a la Desinformación: abordar las fuentes en lugar de la distribución. Argentina, Buenos Aires: Centro de Estudios en Libertad de Expresión, 2024.

16 Id. Supervisión de la Plataforma: un aspecto a tener en cuenta en los futuros regulatorios de Internet. Argentina, Buenos Aires: Centro de Estudios en Libertad de Expresión, 2023.

17 KERKHOF, Jacob. Article 22 Digital Services Act: building trust with trusted flaggers. Internet Policy Review. Alemanha, Berlim, v. 14, n. 1, pp. 1-26, mar., 2025.

18 MATTIOLI, Pietro. Navigating the Complexities of the DSA’s Enforcement Framework: sincere cooperation in action? Utrecht University School of Law. Países Baixos, Utrecht, v. 21, n. 1, pp. 19-35, set., 2025.

mento efetivo” quanto à existência de conteúdos ilícitos, os limites da vedação ao monitoramento geral, o escopo das medidas de mitigação de riscos sistêmicos e os critérios de proporcionalidade em ordens de remoção (artigos 9.º e 10.º) – tem gerado incerteza jurídica para os provedores que atuam no continente, inclusive no que se refere à disseminação de discursos legítimos, mas controversos.¹⁹

Isso parece tornar prematuras as avaliações sobre a eficácia ou ineficácia do DSA, afastando-o de um modelo paradigmático ou inevitável, que precisaria ser prontamente adotado pelos países do sul global.²⁰ Tanto é assim que a trajetória regulatória brasileira tem sido permeada por características distintivas e vinculadas ao respeito à liberdade de expressão e à liberdade de iniciativa, responsabilização de provedores de acordo com as suas atividades, preservação da neutralidade da rede e proteção da privacidade dos usuários – introduzidas especialmente a partir do Marco Civil da Internet (Lei Federal n.º 12.965/2014).²¹

II. O Debate Regulatório no Brasil

O Marco Civil da Internet foi construído a partir de contribuições apresentadas em uma plataforma *online* e aberta. A legislação é fruto de um esforço colaborativo, particularmente multissetorial e focado na diversidade de origens e nos interesses dos usuários brasileiros. Por ser peça central nos debates digitais do país, o Marco Civil é comumente chamado de “Constituição da Internet”.²²

A Lei estabeleceu o regime de responsabilidade civil dos provedores de aplicações no Brasil, a partir de uma arquitetura normativa que privilegiava a liberdade de expressão.²³ O seu artigo 19 consagrou um modelo de responsabilidade subjetiva por omissão, de modo que os pro-

19 FIORDALISI, Mila. Digital Services Act, negli Stati Uniti le Big Tech Sono State Autorizzate a non Applicare le Regole Europee, se Limitano i Diritti dei Cittadini USA. Wired, Itália, Milão, 31 de agosto de 2025.

20 ORTEGA, Agneris Sampieri; UGARTE, Ramiro Álvarez; MAMA, Matías González. A Latin American Perspective on Global Governance for Digital Platform Accountability. Rio de Janeiro: T20, 2024.

21 BRASIL. Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: Congresso Nacional, 2014.

22 ABRAMOVAY, Pedro Vieira. Sistemas Deliberativos e Processo Decisório Congressual: um estudo sobre a aprovação do Marco Civil da Internet. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017, p. 134.

23 SOUZA, Carlos Affonso. As Cinco Faces da Proteção à Liberdade de Expressão no Marco Civil da Internet. In: LUCCA, Newton de; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (Coords.). Direito & Internet III: Marco Civil da Internet. Tomo II. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

vedores apenas responderiam por conteúdos de terceiros quando – após ordem judicial específica – deixassem de indisponibilizar os materiais apontados como ilícitos pelo Poder Judiciário. A Lei trouxe duas exceções para esse regime: violações de direitos autorais (artigo 19, § 2º) e divulgação não consentida de imagens íntimas (artigo 21), hipóteses em que se operaria a responsabilidade mediante descumprimento de uma notificação extrajudicial.²⁴

Em junho de 2025, o Supremo Tribunal Federal (“STF”) fixou a inconstitucionalidade parcial desse modelo, considerando a existência de um estado de omissão, decorrente do fato de que a regra geral do artigo 19 do Marco Civil já não conferiria proteção suficiente a bens jurídicos constitucionais de alta relevância (isto é, direitos fundamentais e democracia). A tese do STF estabeleceu que os provedores podem ser responsabilizados civilmente por conteúdos ilícitos gerados por terceiros em determinadas situações, ainda que sem ordem judicial prévia. A responsabilização ocorreria, exemplificativamente, nos casos de impulsionamento pago de conteúdos ilícitos ou quando verificada falha sistêmica em remover postagens criminosas “graves”, como aquelas relacionadas a condutas antidemocráticas e a crimes contra pessoas vulneráveis. O Tribunal estabeleceu, ademais, que os provedores devem manter representação no Brasil, a fim de garantir o cumprimento de decisões judiciais.²⁵

As discussões legislativas também têm se intensificado no país, especialmente a partir do Projeto de Lei (“PL”) 2.630/2020, que visa instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. O Projeto, ainda quando tramitava no Senado, propunha mecanismos de rastreabilidade de mensagens em aplicações de comunicação privada, deveres de transparência algorítmica e responsabilização de plataformas por conteúdos disseminados em larga escala.²⁶ Posto que alteradas posteriormente, as suas disposições continuavam a suscitar controvérsias, inclusive no que se refere ao direito à liberdade de expressão (especialmente os artigos 6º, 7º, 11, 13, 33, 50 e 55), o que culminou na retirada de pauta do Projeto na Câmara dos Deputados – de ofício – após intensa atuação de grandes plataformas contrárias à sua aprovação.²⁷ A dificuldade de tramitação do PL 2.630/2020 levou o Governo Federal, a propósito, a

24 LEMOS, Ronaldo; SOUZA, Carlos Affonso. Marco Civil da Internet: construção e aplicação. Juiz de Fora: Editar, 2016.

25 STF. Recurso Extraordinário 1037396/SP. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento: 26 de junho de 2025.

26 ABRAJI. PL das Fake News Ameaça Privacidade e Liberdade de Expressão. Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, São Paulo, 25 de junho de 2020; INTERNETLAB. Rastrear o Viral? São Paulo: InternetLab, 2020.

27 BRASIL. Deputados Criticam Ofensiva de Empresas de Tecnologia contra o Projeto de Lei das Fake News. Agência Câmara, 02 de maio de 2023.

anunciar um novo Projeto para regular os provedores de aplicações,²⁸ o “DSA brasileiro”, mencionado na introdução deste relatório.

Paralelamente, a Justiça Eleitoral expandiu a sua atuação, com base nas Resoluções TSE 23.610/2019, 23.714/2022 e 23.732/2024, as quais instituíram procedimentos céleres para a remoção de desinformação em períodos eleitorais, autorizando decisões monocráticas e dispensando o contraditório prévio em situações de urgência. Embora justificadas pela proteção da integridade do processo democrático, essas normas geraram novas controvérsias, ao atribuir a juízes eleitorais competência para determinar, em cognição sumária, a falsidade de informações e ordenar a sua supressão.²⁹

Em breve síntese, o debate regulatório brasileiro expõe os conflitos entre dois imperativos: (i) mitigar danos relevantes – em particular no que se refere a conteúdos que comprometam processos eleitorais, saúde pública e os direitos de grupos vulneráveis; e (ii) preservar um ambiente comunicacional plural e resistente à interferência estatal. A desinformação constitui um fenômeno multifacetado, que envolve discursos falsos, manipulação coordenada e exploração de vieses cognitivos. A sua nocividade, entretanto, não parece autorizar soluções que transfiram ao Estado ou a intermediários privados amplos poderes para determinar a veracidade de enunciados ou para restringir preventivamente a circulação de informações, sem que sejam delimitados requisitos proporcionais para tanto.³⁰

A experiência concreta tem demonstrado que regimes de responsabilização ampliada tendem a produzir remoções excessivas (*overblocking*) e autocensura (*chilling effect*).³¹ As plataformas, diante de riscos jurídicos e reputacionais, adotam práticas de moderação restritivas, suprimindo discursos lícitos, especialmente aqueles de natureza controversa ou provenientes de usuários com dificuldade de acesso à Justiça. Tal dinâmica corre o risco de afetar desproporcionalmente jornalistas, defensores de direitos humanos e cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que se manifestem criticamente contra o poder público.³²

Por esses motivos, entende-se que eventual reforma regulatória brasileira precisaria ser construída sob a premissa de que a resposta à desinformação não tem de subordinar a liberdade de expressão a mecanismos que, na prática, impliquem juízos administrativos ou privados sobre

28 Id. Lula Anuncia Projeto de Lei para Regular Redes Sociais: “É Preciso Criar o Mínimo de Procedimento”. Presidência da República, 12 de agosto de 2025.

29 TOSATTO, Julia; CLEM, Sara. Liberdade de Expressão nas Eleições de 2024. Curitiba: Instituto Sivis, 2024.

30 WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Information Disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. França, Estrasburgo: Conselho da Europa, 2017.

31 FFS. Preventing “Torrents of Hate” or Stifling Free Expression Online? EUA, Tennessee: The Future of Free Speech, 2024.

32 EDRI. A Safe Internet for All. Bélgica, Bruxelas: European Digital Rights, 2023.

o que é a verdade.³³ Transparência nas regras de moderação, mecanismos robustos de contestação, proibição de monitoramento generalizado e observância dos fundamentos e princípios do Marco Civil da Internet parecem formar pressupostos para futuras propostas de reforma no país. Arranjos que se afastem dos referidos parâmetros tendem a comprometer não apenas garantias individuais, mas o próprio fortalecimento do debate público em uma sociedade democrática.

III. Os Caminhos para a Futura Regulação Brasileira

A eventual adoção, pelo Brasil, de um modelo inspirado no DSA europeu deve considerar as diferenças estruturais significativas entre as realidades do norte e do sul global. A União Europeia dispõe de aparato institucional consolidado, recursos técnicos robustos e tradição de coordenação supranacional entre autoridades reguladoras.³⁴

O Brasil, por sua vez, enfrenta limitações orçamentárias, capacidade institucional reduzida e ausência de estruturas regulatórias especializadas comparáveis às europeias.³⁵ Essas particularidades sugerem que uma importação acrítica do DSA europeu corre o risco de produzir efeitos disfuncionais e até mesmo incompatíveis com a ordem constitucional do país.

Considerando tais diferenças estruturais e os riscos do transplante jurídico,³⁶ é importante identificar diretrizes norteadoras mínimas para a eventual inspiração nas previsões do Regulamento europeu, bem como para a construção de soluções nacionais próprias, com o objetivo de afastar propostas incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro.

III.1. Limites constitucionais e diretrizes norteadoras

33 CRUZ, Francisco Brito; FRAGOSO, Nathalie; MASSARO, Heloisa. *Estratégias de Proteção do Debate Democrático na Internet*. São Paulo: InternetLab, 2020.

34 CHANDER, Anupam. *When the Digital Services Act Goes Global*. Berkeley Technology Law Journal. EUA, Califórnia, v. 38, n. 3, pp. 1.067-1.088, jan., 2024; MAMA, Matías González; UGARTE, Ramiro Álvarez. *Regulatory Modeling. Tracking the Influence of the Digital Services Act in Latin America*, loc. cit.; ORTEGA, Agneris Sampieri; UGARTE, Ramiro Álvarez; MAMA, Matías González. *A Latin American Perspective on Global Governance for Digital Platform Accountability*, loc. cit.

35 SOUZA, Carlos Affonso. *Brüssel-Effekt im Globalen Süden*. Internationale Politik Special. Alemanha, Berlim, v. 4, pp. 36-40, nov., 2025.

36 WATSON, Alan. *Legal Transplants: an approach to Comparative Law*. EUA, Geórgia: University of Georgia Press, 1983.

A princípio, modelos que delegam a intermediários privados a definição da veracidade ou da licitude de conteúdos transferem funções que tradicionalmente se vinculam ao Poder Judiciário.³⁷ Essa prática tem de ser adotada com cautela, pois ela pode subverter garantias processuais e enfraquecer o controle democrático sobre decisões que afetam direitos fundamentais. A ausência de recursos efetivos e a opacidade dos processos decisórios agravam a situação, consolidando ambientes de insegurança jurídica e arbítrio.

Os profissionais que atuam na defesa de direitos humanos, no jornalismo investigativo ou na advocacia de causas sensíveis enfrentariam novos riscos em ambientes regulatórios que incentivassem a vigilância e a restrição preventiva de conteúdos, limitando o espaço cívico *online*.³⁸ Sistemas de monitoramento generalizado, como previsto em algumas versões do PL 2.630/2020 e do “DSA brasileiro” –³⁹ em oposição ao artigo 8.º do Regulamento europeu, poderiam expor fontes jornalísticas, comprometer investigações em curso e facilitar a identificação de ativistas que trabalham em contextos de ameaça.⁴⁰

A criação de mecanismos de “denúncia qualificada” (*trusted flaggers*) também pode consolidar hierarquias informacionais que favoreçam atores institucionalizados em detrimento de jornalistas independentes (progressistas ou conservadores), organizações da sociedade civil de menor porte ou cidadãos marginalizados. A ausência de critérios claros e transparentes para a certificação desses *flaggers* pode abrir espaço para a captura regulatória e para o uso político de tais instrumentos.⁴¹

A imposição de obrigações desproporcionais aos provedores – especialmente aqueles de menor porte – também pode inviabilizar a operação de plataformas alternativas e consolidar posições dominantes de grandes empresas de tecnologia.⁴² Custos de conformidade elevados, in-

37 CAMPO, Agustina Del. Soluciones Alternativas a la Desinformación: abordar las fuentes en lugar de la distribución, loc. cit.; KLONICK, Kate. The New Governors: the people, rules and processes governing online speech. *Harvard Law Review*. EUA, Massachusetts, v. 131, n. 6, pp. 1.598-1.670, abr., 2018.

38 CAMPO, Agustina Del; ZARA, Nicolás; UGARTE, Ramiro Álvarez. Reclaiming Human Rights for Platform Governance: proposals for restoring their centrality in the era of risks. Argentina, Buenos Aires: Centro de Estudios en Libertad de Expresión, 2025.

39 Essa informação foi apresentada pela Folha de São Paulo. SEABRA, Catia; OLIVEIRA, Thaísa. Projeto de Lula Prevê Suspensão por 2 Meses, sem Decisão Judicial, de Rede que Não Remover Conteúdo Ilícito, loc cit.

40 HRW. Brasil: rejeite o projeto de lei sobre “fake news”. Human Rights Watch, São Paulo, 24 de junho de 2020.

41 APPELMAN, Naomi; LEERSSEN, Paddy. On “Trusted Flaggers”. *Yale Journal of Law & Technology*. EUA, Connecticut, v. 24, pp. 452-475, 2022.

42 DEGEN, Konrad; GLEISS, Alexander. Time to Break Up? The case for tailor-made digital platform regulation based on platform-governance standard types. *Electronic Markets*. Suíça, São Galo, v. 35, n. 5, pp. 1-23, jan. 2025.

cluindo despesas com moderação de conteúdo, sistemas de notificação e elaboração de relatórios complexos, funcionam como barreiras de entrada, reduzem a diversidade do ecossistema digital e podem comprometer o desenvolvimento de soluções tecnológicas inovadoras.⁴³ Adicionalmente, a ampliação da responsabilização civil no Brasil, na ausência de padrões claros de diligência, tende a gerar insegurança jurídica e incentivar práticas que prejudiquem a livre circulação de informações entre os cidadãos.⁴⁴

A centralização de competências regulatórias em agências especializadas, sem mecanismos adequados de participação social, transparência e controle, pode replicar *déficits* democráticos, observados em outros contextos regulatórios.⁴⁵ A concentração de poder decisório em estruturas burocráticas favorece a captura por grupos de interesse e dificulta a adaptação regulatória diante de mudanças tecnológicas dinâmicas.⁴⁶

A experiência brasileira com agências reguladoras demonstra que a independência formal nem sempre assegura uma independência substantiva. Riscos de aparelhamento político, falta de diversidade na composição dos órgãos e insuficiência de recursos técnicos e orçamentários podem comprometer a efetividade e a legitimidade da regulação. Modelos que não incorporam freios e contrapesos institucionais, bem como mecanismos de participação multissetorial, tendem a produzir resultados subótimos ou centralizadores.⁴⁷

Consequentemente, entende-se que a regulação brasileira de plataformas digitais deve observar os diversos limites constitucionais impostos para a restrição a direitos fundamentais, incluindo a liberdade de expressão.⁴⁸ O princípio da legalidade (artigo 5º, II, Constituição), por exemplo, impede que obrigações restritivas de direitos sejam impostas por atos normativos infralegais ou decisões administrativas arbitrárias. O devido processo legal (artigo 5º, LIV) e a ampla defesa (artigo 5º, LV), por sua vez, constituem garantias adicionais que têm sido replicadas

43 URBAN, Jennifer; KARAGANIS, Joe; SCHOFIELD, Brianna. Notice and Takedown in Everyday Practice. EUA, Califórnia: Berkeley School of Law, 2017.

44 BARATA, Joan. Regulating Online Platforms Beyond the Marco Civil in Brazil: the controversial “Fake News Bill”. EUA, Texas: Tech Policy Press, 2023.

45 HARRISON, Kathryn. Regulatory Excellence and Democratic Accountability. In: COGLIANESE, Cary (Ed.). Achieving Regulatory Excellence. EUA, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.

46 KELLER, Clara Iglesias; BAPTISTA, Patrícia. Por Que, Quando e Como Regular as Novas Tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 273, pp. 123-163, set./dez., 2016.

47 SALGADO, Lucia Helena. Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

48 SARMENTO, Daniel. Livres e Iguais: estudos de direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

para os debates sobre moderação de conteúdo com certa frequência,⁴⁹ e que também podem inspirar uma futura regulação brasileira especializada na circulação de informações na Internet, em um compasso criativo com a tese recém-fixada pelo Supremo Tribunal Federal.⁵⁰

É válido notar que o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos reconhece o direito de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza. O dispositivo estabelece que eventuais restrições à liberdade de expressão precisam estar previstas em lei, sendo necessárias para assegurar o respeito dos direitos e da reputação de outras pessoas, ou para proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas. Esse teste – que exige legalidade, necessidade e proporcionalidade – representa um relevante parâmetro interpretativo para avaliar propostas de regulação digital no Brasil, especialmente aquelas que impactem a livre circulação de informações *online*.⁵¹

Internacionalmente, os Standards for a Free, Open and Inclusive Internet também estabelecem parâmetros para a regulação de plataformas, em conformidade com os direitos humanos. Esses padrões reconhecem que a moderação de conteúdo demanda procedimentos transparentes, sujeitos à revisão judicial efetiva, acompanhados de justificação fundamentada.⁵²

Os referidos padrões⁵³ advertem contra o estabelecimento de obrigações genéricas de monitoramento ou filtragem de conteúdos, reconhecendo que tais medidas violam o direito à privacidade e produzem efeitos inibidores desproporcionais sobre a liberdade de expressão. Para a OEA, aliás, a responsabilização dos provedores, quando admitida, deve ser estritamente delimitada e condicionada à demonstração de conhecimento efetivo sobre a ilicitude de conteúdos específicos, evitando-se regimes de responsabilidade objetiva ou presumida.

III.2. A autorregulação

49 ARCHEGAS, João Victor. *Constitucionalismo Digital: limites constitucionais na nova fronteira do poder*. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

50 STF. Recurso Extraordinário 1037396/SP, loc. cit.

51 ONU. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. EUA, Nova Iorque: Assembleia Geral, 1966.

52 OEA. *Standards for a Free, Open and Inclusive Internet*. EUA, Washington, D.C.: Inter-American Commission on Human Rights, 2017.

53 Para outras previsões internacionais que igualmente poderiam inspirar o debate regulatório brasileiro, confira-se: CHANGE THE TERMS. *Change the Terms: reducing hate and disinformation online*. EUA, Massachusetts, 2018; CHRISTCHURCH CALL. *Christchurch Call to Eliminate Terrorist and Violent Extremist Content Online*. França, Paris, 2019; MANILA PRINCIPLES. *Manila Principles on Intermediary Liability: best practices guidelines for limiting intermediary liability for content to promote freedom of expression and innovation*. Filipinas, Manila, 2015; ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. França, Paris: Assembleia Geral, 1948; Id. *Guiding Principles on Business and Human Rights*. EUA, Nova Iorque, 2011; THE SANTA CLARA PRINCIPLES. *The Santa Clara Principles on Transparency and Accountability in Content Moderation*. EUA, Califórnia, 2018.

Com base no exposto, a autorregulação no devido processo para a moderação de conteúdo poderia constituir uma primeira alternativa eficiente à imposição de obrigações legais rígidas pelo Estado, permitindo que plataformas desenvolvam políticas adaptadas às suas especificidades e às expectativas das suas comunidades de usuários. O modelo tende a preservar incentivos para que os provedores atuem proativamente na remoção de conteúdos manifestamente ilícitos, sem temerem que tais ações os tornem responsáveis por todo o conteúdo que hospedam.⁵⁴ A tese recentemente fixada pelo STF parece ter reconhecido parcialmente esse modelo, ao estabelecer que os provedores de aplicações de Internet editem autorregulação que abranja, necessariamente, sistema de notificações, devido processo e relatórios anuais de transparência em relação a notificações extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos.⁵⁵

III.3. As obrigações de transparência

A exigência de transparência nas regras de moderação e na aplicação de tais regras, aliás, igualmente constitui uma alternativa menos invasiva do que a responsabilização ampliada. Relatórios periódicos sobre remoções, suspensões de contas, critérios decisórios e taxas de contestação, conforme previstos (à sua maneira) no DSA e no PL 2.630/2020, permitem um relevante escrutínio público – sem interferir diretamente na autonomia das plataformas. A publicização de dados agregados sobre moderação de conteúdos possibilita a pesquisa acadêmica, o jornalismo investigativo e o controle social, fortalecendo a *accountability*, sem impor custos regulatórios excessivos.⁵⁶

III.4. A correção, a regulação responsiva e os modelos multissetoriais

A correção, que combina normas legais principiológicas com códigos de conduta elaborados setorialmente, corresponde a um outro paradigma relevante para cenários específicos que demandem maior supervisão, oferecendo flexibilidade e capacidade de adaptação diante

54 GOLDMAN, Eric. Why Section 230 Is Better Than the First Amendment. Notre Dame Law Review Reflection. EUA, Indiana, v. 95, n. 1, pp. 33-46, nov., 2019.

55 STF. Recurso Extraordinário 1037396/SP, loc. cit.

56 KELLER, Daphne; LEERSSEN, Paddy. Facts and Where to Find Them: empirical research on Internet platforms and content moderation. In: PERSILY, Nathaniel; TUCKER, Joshua (Eds.). Social Media and Democracy: the state of the field, prospects for reform. Reino Unido, Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

das mudanças tecnológicas.⁵⁷ O modelo permite que plataformas, sociedade civil, academia e poder público negociem compromissos sobre práticas de moderação, transparência e proteção de direitos, submetidos a revisão periódica – com possibilidade de sanção por autoridades competentes, em caso de descumprimento de deveres predefinidos.

A atuação de tais autoridades precisa ser responsiva, privilegiando a gradação de intervenções, conforme o comportamento dos entes regulados. Assim, deve-se partir de orientações educativas até eventuais punições, quando necessário. Por sua vez, modelos multissetoriais, que incorporam representantes de diferentes setores na formulação e supervisão das políticas regulatórias, asseguram legitimidade democrática e a qualidade técnica das decisões.⁵⁸

III.5. A regulação para além da lei

Por fim, é relevante destacar que a regulação de plataformas não se esgota na legislação estatal. O código – *i.e.* a arquitetura tecnológica dos próprios provedores – constitui uma modalidade autônoma, capaz de promover ou restringir direitos. Além disso, incentivos de mercado, incluindo certificações de boas práticas, influenciam comportamentos entre empresas, ao passo que normas sociais, consolidadas em comunidades de usuários, podem estabelecer outros padrões de conduta e mecanismos informais de sancionamento.⁵⁹

Dessa forma, uma regulação efetiva deve reconhecer as múltiplas dimensões supramencionadas, promovendo intervenções coordenadas que mobilizem a legislação, o código, o mercado e até mesmo as normas sociais – em favor da liberdade de expressão e dos direitos humanos. A imposição de obrigações exclusivamente legais, desatentas às dinâmicas tecnológicas, econômicas, culturais e sociais brasileira, pode produzir resultados limitados ou contraproducentes. A construção de instituições regulatórias dotadas de freios e contrapesos, capazes de dialogar com diferentes atores e adaptar-se continuamente representa, portanto, condição para uma regulação legítima, eficaz e compatível com os valores democráticos.

57 MARSDEN, Christopher. *Internet Co-Regulation: European law, regulatory governance and legitimacy in cyberspace*. Reino Unido, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

58 ALMEIDA, Virgílio; GETSCHKO, Demi; AFONSO, Carlos. *The Origin and Evolution of Multistakeholder Models*. IEEE Internet Computing, EUA, Washington, D.C., v. 19, n. 1, pp. 74-79, jan., 2015.

59 LESSIG, Lawrence. *Code: and other laws of cyberspace, version 2.0*. EUA, Nova Iorque: Basic Books, 2006.

Considerações Finais

A experiência europeia de regulação dos provedores de aplicações de Internet, reestruturada a partir do DSA, certamente oferece lições valiosas ao Brasil sobre transparência algorítmica, elaboração de relatórios de moderação e mecanismos de contestação à remoção de conteúdos. Ao mesmo tempo, expõe desafios relacionados à onerosidade regulatória, à indefinição de determinados conceitos jurídicos, à mitigação dos chamados riscos sistêmicos e à ausência de jurisprudência e de detalhamentos consolidados sobre os seus dispositivos centrais. O contexto brasileiro, marcado por limitações institucionais, diversidade sociocultural e histórico de construção multissetorial, parece sugerir que eventuais inspirações em modelos estrangeiros demandariam adaptações substanciais, para que não comprometam as demais conquistas normativas consolidadas no país.

A importação acrítica de institutos regulatórios concebidos para realidades do norte global corre o risco de agravar, ao invés de mitigar, os numerosos desafios de equilibrar a proteção à liberdade de expressão e o combate a conteúdos ilícitos no Brasil. A futura regulação do país deve, conseqüentemente, ser construída sobre os fundamentos e os princípios do Marco Civil da Internet, privilegiando a transparência, *accountability* e modelos multissetoriais de governança.

Obrigações de divulgação periódica de dados sobre moderação de conteúdos, combinadas com mecanismos robustos de contestação judicial e extrajudicial, constituem alternativas evidentemente menos invasivas do que regimes de responsabilização ampliada ou de monitoramento generalizado – como antevisto em algumas versões do PL 2.630/2020 e do projeto de “DSA brasileiro”. A correção, articulando normas legais principiológicas com códigos de conduta negociados setorialmente, oferece flexibilidade para a adaptação tecnológica, sem comprometer garantias fundamentais. Eventuais estruturas regulatórias especializadas devem incorporar representação diversificada, processos decisórios transparentes e mecanismos de prestação de contas que assegurem legitimidade democrática. A efetividade da regulação dependerá, a propósito, da mobilização coordenada de múltiplas modalidades regulatórias – incluindo a legislação, o código, o mercado e as normas sociais. A construção de um ambiente digital plural, seguro e resistente à interferência estatal representa um imperativo não apenas jurídico, mas também voltado a aprimorar a democracia brasileira. O presente relatório buscou, nesse sentido, apresentar algumas diretrizes norteadoras para fortalecer as possibilidades de o país discutir, com independência e criatividade, soluções específicas para a regulação de plataformas, em diálogo com a liberdade de expressão e os direitos humanos.



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

contato@sivis.org.br
WWW.SIVIS.ORG.BR