



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Faculdade de Direito**

PEDRO GUALDA GARRIDO TRAJANO

**REGULANDO PARA A VIRTUDE:**

Como a Regulação Responsiva Aspiracional pode contribuir para  
construir um modelo regulatório capaz de maximizar as oportunidades  
regulatórias inerentes às *Big Techs*

*REGULATING FOR VIRTUE:*

*How Aspirational Responsive Regulation can contribute to building a regulatory model capable of  
maximizing the regulatory opportunities inherent to Big Techs*

Brasília  
2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

**REGULANDO PARA A VIRTUDE:**

Como a Regulação Responsiva Aspiracional pode contribuir para  
construir um modelo regulatório capaz de maximizar as oportunidades  
regulatórias inerentes às *Big Techs*

Autor: Pedro Gualda Garrido Trajano

Orientador: Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha

Monografia apresentada como requisito  
parcial à obtenção do grau de Bacharel, no  
Programa de Graduação da Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília, linha  
de pesquisa de *Transformações da Ordem  
Social e Econômica e Regulação*.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

# FOLHA DE APROVAÇÃO

PEDRO GUALDA GARRIDO TRAJANO

**REGULANDO PARA A VIRTUDE: Como a Regulação Responsiva Aspiracional pode contribuir para construir um modelo regulatório capaz de maximizar as oportunidades regulatórias inerentes às *Big Techs***

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Aprovada em: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha  
(Orientador – Presidente)

---

Prof. Mestre. Leonardo Cocchieri Leite Chaves  
(Membro)

---

Prof. Mestre. Marcelo Lima dos Anjos  
(Membro)

---

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa  
(Suplente)

## Agradecimentos

*Vem a mim, ó música  
Vem no ar  
Ouve de onde estás a minha súplica  
Que eu bem sei, talvez não seja a única*

Súplica<sup>1</sup>

*Não, ninguém faz samba só porque prefere  
Força nenhuma no mundo interfere  
Sobre o poder da criação  
Não, não precisa se estar nem feliz nem aflito  
Nem se refugiar em lugar mais bonito  
Em busca da inspiração  
Não, ela é uma luz que chega de repente  
Com a rapidez de uma estrela cadente  
Que acende a mente e o coração*

Poder da Criação<sup>2</sup>

*Do poder da criação  
Sou continuação  
E quero agradecer  
Foi ouvida minha súplica  
Mensageiro sou da música*

Minha Missão<sup>3</sup>

(Músicas da Trilogia do *Alumbramento*, compostas por João Nogueira e Paulo César Pinheiro)

*Alumbramento* é o ato ou efeito de alumbrar, de dar luz a; iluminação. A Trilogia homônima de João Nogueira e Paulo Cesar Pinheiro é, para mim, a captura mais bonita – e precisa – das intermitências do processo criativo. A súplica pela inspiração. A chegada repentina desta. A angústia de transformar esta inspiração em algo tangível. O fluxo desordenado de ideias. A disciplina para domá-lo. O dever de colocar-se como continuação do poder da criação. O propósito na entrega. E sim, a pesquisa também demanda *alumbramento*, ainda que, nesse caso, a disciplina para conter este processo demande mais rigor.

---

<sup>1</sup> NOGUEIRA, João; PINHEIRO, Paulo César. **Súplica**. Álbum: Clube do Samba. Rio de Janeiro: Polydor, 1979. 4 min.

<sup>2</sup> NOGUEIRA, João; PINHEIRO, Paulo César. **Poder da Criação**. Álbum: Boca do Povo – João Nogueira. Rio de Janeiro: Polydor, 1980. 3 min e 49 seg.

<sup>3</sup> NOGUEIRA, João; PINHEIRO, Paulo César. **Minha Missão**. Álbum: João Nogueira – O homem dos quarenta. Rio de Janeiro: Polydor, 1982. 4 min e 32 seg.

Se me perdoarem os poetas, contudo, faz falta grave a ausência de menção àquilo que deu vida à obra citada: o encontro de vozes e esforços, essa tessitura coletiva que é a essência de todo fazer criativo. Esta monografia é criação de um esforço coletivo, o resultado final da soma de cada um que, de certa forma, me influenciou, apoiou e esteve ao meu lado durante todo o processo. É em reconhecimento a isso que dedico os presentes agradecimentos:

À Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pelos cinco anos de aprendizado intenso, tanto intelectual como humano.

Ao Professor Marcio Iorio Aranha, que me honrou com a sua orientação nesta monografia. Agradeço pela compreensão, pelo apoio, pelo privilégio de tê-lo como guia dessa pesquisa e por ter aberto um novo horizonte até então desconhecido nas aulas de Direito Administrativo 3.

Estendo os agradecimentos, nominalmente, aos professores Ana Frazão, Amanda Athayde, Ana Beatriz Robalinho, João Costa-Neto, Jorge Galvão e Luiz Alberto Gurgel, que especialmente marcaram esses anos de graduação, cada um à sua própria maneira. Em especial, agradeço também ao Professor Cristiano Paixão, cujos ensinamentos em História do Direito me despertaram, pela primeira vez, a certeza para persistir no curso.

Ao Gabinete do Ministro Luiz Fux, no STF, pelo privilégio de ter me proporcionado minha primeira experiência profissional, no lugar mais enriquecedor possível. Agradeço em especial aos Drs. Victor Coelho, Gabriel Fonseca e Pedro Felipe, pelo exemplo e pela sincera dedicação com meu aprendizado. Estendo os agradecimentos ao Antonio Brito, pela amizade que tornava o dia a dia mais leve.

Ao escritório Ilmar Galvão, por ter sido pilar do meu desenvolvimento jurídico. Agradeço em especial ao Professor Jorge Galvão, que não apenas despertou meu interesse pelo Direito Constitucional na UnB, mas me concedeu a honra de aprofundá-lo por meio do aprendizado diário em sua companhia; e ao Lucas Orsi, pelo apoio e convívio diários.

Ao escritório Telson Ferreira, pelos ensinamentos valiosos sobre a prática da advocacia. Agradeço em especial ao Dr. Telson Ferreira, pela confiança, pela generosidade e pelos valores transmitidos, que deixaram marcas profundas na minha formação profissional.

Ao Dr. Leonardo Bessa, pela confiança depositada em mim e pelo apoio e compreensão que me permitiram concluir essa etapa final.

Aos amigos queridos que tornaram esses cinco anos ainda mais prazerosos, em especial: Matheus Toralles, Diego Matos, Eduardo Araújo, Guilherme Cancelli, Pedro Cattini, Matheus Dezan, Daniela Telles, Luiza Gatto, Luiz Resende, Maria Clara Teixeira, Clara Frutuoso, Júlia Fidanza, Gabriel Rodrigues, Luna Boianovsky, Giulia Mariah, Paulo Veiga, Leticia Rejane, Luiz Fernando Matias e André Café.

Deixo um agradecimento especial aos amigos que caminham comigo desde o primeiro dia: José Henrique Lavocat e Eduardo Gallotti. A transição para o ensino superior foi leve e acolhedora por causa de vocês.

Agradeço com muito carinho também aos meus companheiros de “Hidraloucos”: Camila Cristina, Gabriel Campos e Daniel Aragão, pelas risadas e pelo companheirismo ao longo da implementação do nosso “projeto”. À primeira agradeço em especial por ter sido minha melhor amiga e apoio fundamental ao longo de toda a graduação.

Aos times de futebol e de vôlei da Olímpia, aos quais agradeço no nome de Gabriel Richer e Pedro Lawall, por proporcionarem integração e companheirismo após o período de distanciamento e ausências imposto pela pandemia. Deixo também meu profundo agradecimento a Vitor Nardelli, amigo de antes da UnB, que ingressou junto comigo e esteve ao meu lado em absolutamente todas as etapas e projetos dos quais participei.

Aos amigos de outras searas da vida, igualmente essenciais. Em especial, agradeço aos membros do “Só Vejo” – Bruno Campos, Eduardo Arbache, Enzo Maimoni, Enzo Alves, Guilherme Coelho, Mateus Mourão, Matheus Dourado – irmãos de vida, com quem sei que posso contar incondicionalmente. À Amanda Chawlinski, Ana Júlia, Maria Teresa, Rachel e Bia Coelho, por encarnarem as irmãs que não tive.

À Neide, por sua dedicação incansável, pelo carinho genuíno e pelo apoio incondicional, que tornam cada dia infinitamente mais fácil. Ao Juverlando, por sua presença e seu auxílio diários.

Ao Vô Garrido, principal responsável pelo apetite voraz pela leitura e por ensinar constantemente a enxergar beleza em tudo. Ao Vô Evaldo, que não tive o prazer de conhecer em vida, mas cuja obra – entregue no momento perfeito por Vó Jessie – compôs ativamente o processo de *alumbramento* desta pesquisa.

À Vó Regina e Vó Jessie, os dois alicerces que há gerações sustentam nossa família. Mulheres de fibra, interessantes e interessadas, a quem devo absolutamente

tudo. Espero um dia alcançar ao menos uma fração da força, coragem e determinação com que vocês conduzem, com maestria, essa família – vale dizer, notoriamente Matriarcal.

A Francisco, Bernardo, Maria Cecília e Leonardo, meus “irmãos”, “pai” e “mãe”, pelo carinho de sempre. A Leonardo, minha gratidão especial, não apenas pelo afeto, mas por ser meu maior exemplo de profissional, cuja trajetória me inspira a trilhar meu próprio caminho.

À Cláudia, minha madrinha, mulher forte que honra a linhagem da família, cuja paixão pela vida me ensina, a cada dia, a enxergar o que realmente importa.

A João e Antonio, meus melhores amigos e irmãos de sangue, pela cumplicidade, parceria e amor incondicionais. Vocês são minha fortaleza, minha fonte de apoio e inspiração diárias. Obrigado por caminharem comigo em cada dilema, desafio, alegria e tristeza. Sei que tudo posso se estiver ao lado de vocês.

A Evaldo e Adriana, pai e mãe, a razão primeira de tudo isso. Vocês são meu refúgio, minha força e o mais belo exemplo diário de amor, carinho e leveza. Obrigado por me apoiarem em todas – absolutamente todas – as minhas empreitadas. Sinto-me o ser mais abençoado do mundo por ser fruto da união das duas pessoas mais incríveis que conheço.

À Gabriela, minha maior aventura e meu porto seguro, pelo olhar atento “à anatomia dos meus prazeres e ao itinerário dos meus pequenos fazeres”. A vida também demanda *alumbramento* e você é tanto a origem quanto a razão do meu. Obrigado por me ensinar o valor de “desenhar juntos” e por tornar a vida (ainda mais) deliciosa.

À Deus, por me proporcionar tudo isso e por me dar saúde e condições para viver essa jornada – sempre grato.

*We would not have great symphony  
orchestras if conductors focused only on  
keeping musicians from playing out of  
tune.*

***Carol Heimer***

## FICHA CATALOGRÁFICA

Tr	<p>TRAJANO, Pedro Gualda Garrido. Regulando para a virtude: Como a Regulação Responsiva Aspiracional pode contribuir para construir um modelo regulatório capaz de maximizar as oportunidades regulatórias inerentes às Big Techs. / Pedro Gualda Garrido TRAJANO;</p> <p>Orientador: Marcio Iorio Aranha. -- Brasília, 2025. 175 f.</p> <p>Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito) -- aqui Universidade de Brasília, 2025.</p> <p>1. Direito Regulatório. 2. Big Techs. 3. Ritualismo Regulatório. 4. Regulação Responsiva Aspiracional. 5. Diamante Regulatório. I. Aranha, Marcio Iorio, orient. II. Título.</p>
----	--

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

TRAJANO, Pedro Gualda Garrido. (2025). Regulando para a virtude: Como a Regulação Responsiva Aspiracional pode contribuir para construir um modelo regulatório capaz de maximizar as oportunidades regulatórias inerentes às Big Techs. Monografia Final de Curso em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 175 p.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>JUSTIFICATIVA TERMINOLÓGICA</b> .....	<b>5</b>
<b>RELEVÂNCIA DA PESQUISA</b> .....	<b>13</b>
<b>TEORIA UTILIZADA</b> .....	<b>16</b>
<b>LIMITAÇÕES DA PESQUISA</b> .....	<b>22</b>
<b>ESTRUTURA DO TRABALHO</b> .....	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO 1 – DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>25</b>
<b>ESQUADRIHAMENTO DO ARCABOUÇO JURÍDICO-REGULATÓRIO DESTINADO À CONFORMAÇÃO INSTITUCIONAL DAS <i>BIG TECHS</i> NO BRASIL</b>	
<b>1.1 DEBATE LEGISLATIVO</b> .....	<b>25</b>
1.1.1 PL Nº 2.630/2020: DESCRIÇÃO DO SUBSTITUTIVO .....	26
1.1.2 PL Nº 2.630/2020: IDENTIFICAÇÃO DE GARGALOS.....	35
1.1.2.1. Alteração do Regime de Responsabilidade das Plataformas .....	35
1.1.2.1.1 Contraponto: PL nº 592/2023 .....	49
1.1.2.2 Indefinição sobre os arranjos institucionais em torno da regulamentação, fiscalização e aplicação da lei .....	54
1.1.2.3 Imunidade a agentes políticos, com disposições que inibem a ação dos provedores.....	58
1.1.2.4 Riscos à fragmentação regulatória e à privacidade.....	62
1.1.2.5 Inclusão de disposições sobre remuneração de conteúdos jornalísticos e de direitos autorais: questões incorporadas de outros debates legislativos .....	65
1.1.2.5.1 Projeto de Lei nº 2.370/2019 .....	74
1.1.2.6 Evolução legislativa: PL nº 4.691/2024.....	78
<b>1.2. DEBATE MULTISSETORIAL</b> .....	<b>89</b>
1.2.1 AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL.....	89
1.2.2 AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS – ANPD.....	104
<b>CAPÍTULO 2 – CAMINHO PARA O APERFEIÇOAMENTO</b> .....	<b>108</b>
<b>A IMPLEMENTAÇÃO DA REGULAÇÃO RESPONSIVA ASPIRACIONAL COMO ESTRATÉGIA PARA EXTRAIR O POTENCIAL REGULATÓRIO LATENTE NAS <i>BIG TECHS</i></b>	
<b>2.1. <i>BIG TECHS</i> COMO EXPRESSÃO MÁXIMA DO CAPITALISMO REGULATÓRIO</b> .....	<b>109</b>
<b>2.2 A REGULAÇÃO RESPONSIVA COMO RESPOSTA AOS DESAFIOS DO CAPITALISMO REGULATÓRIO</b> .....	<b>121</b>
<b>2.3. CAMINHO PARA O APERFEIÇOAMENTO: INTRODUÇÃO DA REGULAÇÃO RESPONSIVA ASPIRACIONAL COMO ESTRATÉGIA DE APRIMORAMENTO DA REGULAÇÃO DE <i>BIG TECHS</i></b> .....	<b>131</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>147</b>

## Resumo

A presente pesquisa visa contribuir para a política pública setorial de regulação das *Big Techs* no Brasil. Para isso, almeja-se empreender uma *análise institucional* do setor sob dois eixos: (i) conduzir um *diagnóstico* sobre o panorama regulatório do setor – analisar o cenário *tal como ele é*; (ii) propor um *caminho* para seu *aperfeiçoamento* – delinear a estratégia regulatória *tal como ela deveria ser* – a partir da investigação da relação da *regulação responsiva aspiracional* na construção de um arcabouço regulatório capaz de maximizar as oportunidades regulatórias inerentes às *Big Techs*. A escolha do termo “*Big Techs*” como representativo do objeto de pesquisa reflete tanto uma inserção pragmática nos debates regulatórios contemporâneos quanto uma conexão com o *horizonte semântico* que o termo fomenta, sem, contudo, aderir a uma visão exclusivamente crítica. A etimologia do termo permite capturar as dinâmicas de grande escala e os desafios regulatórios associados a essas corporações, cuja operação multifacetada evidencia tanto a necessidade de regulação quanto sua capacidade de moldá-la, refletindo a lógica do *capitalismo regulatório*. A *análise institucional* foi recortada para abranger o *diagnóstico* de apenas parte das operações multifacetadas exercidas pelas *Big Techs*, restringindo-se apenas aos temas aventados no PL nº 2.630/2020. Evidenciaram-se *gargalos* crônicos da implementação de políticas públicas no Brasil e mostraram-se evidentes os efeitos do *ritualismo regulatório*, refletindo negligência em relação ao *potencial regulatório* das *Big Techs*. Abriu-se o segundo capítulo demonstrando como as *Big Techs* constituem a expressão máxima do *capitalismo regulatório*. Em seguida, foi demonstrado como a *regulação responsiva* é uma resposta inicial aos desafios do *capitalismo regulatório*, mas insuficiente para aproveitar o *potencial regulatório* das *Big Techs*. Por fim, introduz-se a *regulação responsiva aspiracional*, concebida para *maximizar oportunidades regulatórias* como alternativa para aproveitar esse potencial regulatório latente. Argumenta-se que esse modelo regulatório apresenta elementos satisfatórios para enfrentar o desafio regulatório colocado pelas *Big Techs*. Do ponto de vista da teoria argumenta-se que (i) é o modelo que melhor apreende o pragmatismo do *capitalismo regulatório*; (ii) torna o próprio *compliance* mais *atrativo*. Para além, em relação a propô-la como *caminho* para o *aperfeiçoamento* da política pública setorial em análise, aduz-se que: (i) enfrenta a problemática de adoção de “soluções estanque” e retira a “pressão” de tentar conformar o comportamento *ótimo* das *Big Techs* no texto engessado da lei ao concebê-la como norma de caráter instrumental; (ii) mostra-se mais consentânea com a tradição jurídica brasileira de regulação da internet, inaugurada pelo Marco Civil da Internet; e (iii) permite a integração do potencial produtivo das *Big Techs* na agenda para o desenvolvimento econômico do país.

Palavras-chaves: Direito Regulatório; Big Techs; Inovação; Análise Institucional; Ritualismo Regulatório; Regulação Responsiva; Regulação Responsiva Aspiracional; Diamante Regulatório.

## Abstract

The present research aims to contribute to the sectoral public policy of regulating *Big Techs* in Brazil. To do so, it endeavors an *institutional analysis* of the sector along two main axes: (i) conducting a *diagnosis* of the sector's regulatory landscape – analyzing the current scenario *as it is*; (ii) proposing a path towards its *improvement* – outlining the regulatory strategy *as it should be* – based on the investigation of how *aspirational responsive regulation* can help to construct a *regulatory framework* apable of maximizing the regulatory opportunities inherent to *Big Techs*. The choice of the term “*Big Techs*” to represent the research subject reflects both a pragmatic engagement with contemporary regulatory debates and a connection with the *semantic scope* that the term inspires, without necessarily adhering to a purely critical viewpoint. The term's etymology captures the large-scale dynamics and regulatory challenges associated with these corporations, whose multifaceted operations highlight both the need for regulation and their power to shape it, mirroring the logic of *regulatory capitalism*. The research uses this terminology not as a *judgement* but as a tool to analyze the interdependence between regulation and innovation in the sector, highlighting that these companies are both targets and agents of regulation. The *institutional analysis* was narrowed to diagnosing only part of the multifaceted operations carried out by *Big Techs*, limiting itself to those subjects raised in Bill No. 2,630/2020. Chronic *bottlenecks* in the implementation of public policies in Brazil became evident, as did the effects of *regulatory ritualism*, revealing disregard for the *regulatory potential* of *Big Techs*. The second axis opens by showing how *Big Techs* represent the apex of *regulatory capitalism*. Next, it demonstrates how *responsive regulation* provides an initial response to the challenges of *regulatory capitalism* but remains insufficient to fully harness *Big Techs'* *regulatory potential*. Finally, the text introduces *aspirational responsive regulation*, designed to *maximize regulatory opportunities* as an alternative for tapping this latent potential. The argument is that this regulatory model offers satisfactory elements to address the challenge posed by *Big Techs*. Theoretically, it is argued that (i) it best captures the pragmatism of *regulatory capitalism*, and (ii) it makes *compliance* more *appealing*. Furthermore, in proposing it as a path toward enhancing the sectoral public policy under scrutiny, the study posits that: (i) it tackles the problem of adopting “one-size-fits-all solutions” and removes the pressure of trying to lock in *Big Techs'* optimal behavior in rigid legal text by treating the law as an instrumental norm; (ii) it aligns more closely with Brazil's legal tradition of internet regulation, inaugurated by the Brazilian Internet Bill of Rights (Bill 12,965/2014); and (iii) it allows for the integration of *Big Techs'* productive potential into the country's economic development agenda.

Keywords: Regulatory Law; Big Techs; Innovation; Institutional Arrangement; Regulatory Ritualism; Responsive Regulation; Aspirational Responsive Regulation; Regulatory Diamond.

## Lista de Figuras

Figura 1	– Evolução das dez maiores empresas negociadas em bolsa no mundo.....	14
Figura 2	– Espiral do ritualismo regulatório.....	81
Figura 3	– Pirâmide de pareamento entre perfis dos regulados e justiça restaurativa, dissuasiva e incapacitante.....	124
Figura 4	– Comparação entre a pirâmide de constrangimento normativo e a pirâmide de reforço positivo.....	127
Figura 5	– Diamante regulatório.....	136

## Lista de Tabelas

Tabela 1	– Síntese de aspectos em disputa em torno do PL nº 2.630/2020.	34
Tabela 2	– Instrumentos de regulação responsiva no setor de telecomunicações brasileiro.....	96

## Lista de Siglas e Abreviaturas

<i>ABERT</i>	<i>Associação Brasileira de Emissoras de Rádio</i>
<i>ACC</i>	<i>Australian Competition &amp; Consumer Commission</i>
<i>ADPF</i>	<i>Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental</i>
<i>AIR</i>	<i>Análise de Impacto Regulatório</i>
<i>Anatel</i>	<i>Agência Nacional de Telecomunicações</i>
<i>ANPD</i>	<i>Autoridade Nacional de Proteção de Dados</i>
<i>Arts.</i>	<i>Artigos</i>
<i>BM</i>	<i>Banco Mundial</i>
<i>CADE</i>	<i>Conselho Administrativo de Defesa Econômica</i>
<i>CC</i>	<i>Código Civil</i>
<i>CCTCI</i>	<i>Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática</i>
<i>CDNs</i>	<i>Content Delivery Networks (redes de entrega de conteúdo)</i>
<i>CGI.br</i>	<i>Comitê Gestor da Internet no Brasil</i>
<i>CT&amp;I</i>	<i>Ciência, Tecnologia e Inovação</i>
<i>DSA</i>	<i>Digital Services Act</i>
<i>E-Digital</i>	<i>Estratégia Brasileira para a Transformação Digital</i>
<i>ECAD</i>	<i>Escritório Central de Arrecadação e Distribuição</i>
<i>e.g.</i>	<i>Por exemplo (exempli gratia)</i>
<i>i.e.</i>	<i>Ou seja (id est)</i>
<i>ITS</i>	<i>Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro</i>
<i>Inq</i>	<i>Inquérito</i>
<i>LDA</i>	<i>Lei de Direitos Autorais</i>
<i>LGPD</i>	<i>Lei Geral de Proteção de Dados</i>
<i>LGT</i>	<i>Lei Geral de Telecomunicações</i>
<i>MCI</i>	<i>Marco Civil da Internet</i>
<i>MDB</i>	<i>Movimento Democrático Brasileiro</i>
<i>P&amp;DI</i>	<i>Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação</i>
<i>PCdoB</i>	<i>Partido Comunista do Brasil</i>
<i>PGT</i>	<i>Plano de Gestão Tático</i>
<i>PL</i>	<i>Projeto de Lei</i>
<i>PL</i>	<i>Partido Liberal</i>
<i>PP</i>	<i>Partido Progressista</i>
<i>RE</i>	<i>Recurso Extraordinário</i>
<i>REsp</i>	<i>Recurso Especial</i>
<i>RGI</i>	<i>Regulamento Geral de Interconexão da Anatel</i>
<i>RIPD</i>	<i>Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais</i>
<i>SMP</i>	<i>Serviço Móvel Pessoal</i>
<i>STF</i>	<i>Supremo Tribunal Federal</i>
<i>STJ</i>	<i>Superior Tribunal de Justiça</i>
<i>SVA</i>	<i>Serviço de Valor Adicionado</i>
<i>TAC</i>	<i>Termo de Ajustamento de Conduta</i>
<i>TICs</i>	<i>Tecnologias da Informação e Comunicação</i>
<i>UIT</i>	<i>União Internacional de Telecomunicações</i>
<i>e.g.</i>	<i>Por exemplo (exempli gratia)</i>
<i>CCOM</i>	<i>Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações</i>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa visa contribuir para a política pública setorial de regulação das *Big Techs* no Brasil, entendendo que se trata de elemento primordial para o desenvolvimento do país. Almeja-se, então, empreender uma *análise institucional* do setor sob dois eixos: (i) conduzir um *diagnóstico* sobre o panorama regulatório do setor – analisar o cenário *tal como ele é*; (ii) propor um caminho para seu *aperfeiçoamento* – delinear a estratégia regulatória *tal como ela deveria ser* – a partir da investigação da relação da regulação responsiva aspiracional, aliada à noção de regulação voltada para a criação de um *mercado de virtude*, na construção de um arcabouço regulatório viável. Nesse sentido, investigar-se-á no segundo eixo desta pesquisa como os preceitos dessa teoria podem servir como fundamento normativo e metodológico para o desenvolvimento de um marco regulatório eficaz para a conformação institucional das *Big Techs*, isto é, capaz de equilibrar inovação, governança e responsabilidade no setor.

Ainda que se trate de temática proeminente, cujos *efeitos* são diuturnamente debatidos em todas as esferas da sociedade, nota-se que a produção acadêmica, tanto de um ponto de vista global quanto – de forma mais acentuada – sob uma perspectiva brasileira, concentra-se excessivamente nas relações de poder, governança e vigilância desempenhadas pelas *Big Techs* e em como tais particularidades desafiam paradigmas tradicionais de Direito, Regulação e Estado. Cuidam-se geralmente de análises do *ser* dissociadas dos arranjos institucionais – design e objetivos da implementação da política pública setorial para as plataformas digitais – que lhe dão forma e suporte. Isto é, identificam-se problemas sob uma macro perspectiva, mas raramente se propõem alternativas para a conformação regulatória desse *ser* atrelada aos objetivos da política pública que a permeia.

O ineditismo da presente pesquisa é trazer este debate para o *contexto* em que se insere. Isso porque entende-se que mudanças concretas resultam de prescrições embasadas na análise reconstrutiva de instituições e de arranjos institucionais reais, histórica e politicamente situados<sup>4</sup>. O objetivo da realização de *diagnóstico*, portanto, é

---

<sup>4</sup> Concepção do *diagnóstico* como espécie de “engenharia reversa”, isto é, um exercício reconstrutivo de exercício de esquadramento dos elementos jurídicos que compõem certos arranjos constitucionais. Ver: TRUBEK, David M.; Diogo Rosenthal Coutinho; SCHAPIRO, Mario G. *Toward a New Law and Development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions*. The World Bank Legal Review: Law and Justice for Development, Vol. 4: Legal Innovation and Empowerment for Development, 2013

claro: afastar-se do ato de conjecturar a respeito de políticas, arranjos e modelos regulatórios abstratos ou idealizados e analisar as estruturas institucionais existentes, seja para identificar *gargalos* e a forma como eles operam, seja para buscar explicações para o bom funcionamento das políticas públicas (COUTINHO, 2016, p. 248).

Aqui importa ressaltar que a investigação relacional de determinada teoria regulatória com o setor específico que se pretende analisar pressupõe a compreensão abrangente da *historicidade* do setor e sobre sua forma específica de *ser*. Significa dizer que, ainda que guarde valor teórico *per se*, a teoria da regulação responsiva aspiracional não se perfaz no *vácuo*. Longe disso, o trabalho de *steering*<sup>5</sup> estatal – ou seja, a indução de comportamento na direção de interesse público em setor complexo de atividades econômicas – pressupõe “compreender/antecipar descritivamente o fenômeno regulatório para influenciar-desenhar prescritivamente recomendações de boas práticas regulatórias” (ARANHA, 2024, p. 123). Cuida-se precisamente da razão de ser de uma teoria regulatória.

Essas considerações guardam ainda mais relevo quando inseridas em contexto de desestabilização do sistema normativo em decorrência da velocidade da transformação tecnológica. O componente da *inovação* se amalgamou na essência da regulamentação, caracterizada pela constante atualização dos fatores influentes sobre os caminhos do setor. É justamente por isso que, em uma valorização da *perspectiva dinâmica do ordenamento jurídico* (ARANHA, 2024, p. 196), o *conhecimento setorial* se tornou variável indispensável para a consecução de determinada política pública: a eficácia do direcionamento de política pública setorial na direção do interesse público depende diretamente do acompanhamento do desenvolvimento tecnológico.

Ainda como produto inevitável dos avanços tecnológicos<sup>6</sup>, a *globalização* também eleva a necessidade de *conhecimento setorial*. A *uniformização internacional* decorrente desse fenômeno – instrumentalizada através da uniformização normativa,

---

<sup>5</sup> A modernização do Direito Administrativo passa pela reinvenção governamental de um Estado provedor, nos moldes do Estado de Bem-Estar Social – dotado de *prescrições* regulatórias de comando e controle – para um Estado Regulador, responsável por estabelecer preceitos orientados para guiar a atividade econômica. Nesse contexto se insere a analogia de transição do ato de *row* (remar, entendido como uma ação estatal direta de execução de atividades) para o ato de *steer* (compreendido como a ação estatal de guiar ou direcionar às atividades), cunhada por Osborne e Gaebler. Ver: OSBORNE, D, T. GAEBLER. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992.

<sup>6</sup> E como será demonstrado no tópico abaixo, como fruto também da configuração do Capitalismo Regulatório.

estandardização social e padronização técnica (ARANHA, 2024, p. 196) – evidencia não apenas uma necessidade de maior congruência na *linguagem setorial* empregada, mas também traz a noção de deslocamento do foro de discussão da legislação setorial e, por conseguinte, a prevalência – em certa medida – dos interesses internacionais sobre as legislações nacionais<sup>7</sup>. Deriva daí a necessidade de países em desenvolvimento terem de *negociar*<sup>8</sup> suas legislações nacionais.

É nesse cenário, portanto, de indissociabilidade das políticas públicas nacionais do *soft power* internacional que o *conhecimento* também adquire status decisivo na determinação da política pública setorial, habilitando as legislações nacionais a fazerem crítica à recepção indiscriminada de padrões internacionais (ARANHA, 2024, p. 198). O *conhecimento* opera como ferramenta de convencimento dos demais partícipes envolvidos na elaboração de política pública, incluindo a comunidade internacional.

Reconhecido o momento dinâmico inerente ao desenho e implementação de políticas públicas, o *diagnóstico* revela-se essencial para adquirir *conhecimento setorial*. Diante de uma realidade em constante transformação, o Estado não pode se valer de previsões abstratas engessadas em instrumentos normativos inaptos a se adaptarem à realidade *tal como ela é*<sup>9</sup>. Mais que isso, de nada vale propor aperfeiçoamentos de políticas públicas centrados em esforços de reforma institucional que, ainda que baseados em retratos consistentes e embasados da realidade, orientam-se por meio de um guia genérico de “boas práticas internacionais” ou de recomendações

---

<sup>7</sup> Isso não significa que há uma perda da “soberania” do direito nacional. Afinal, as medidas externas continuarão se submetendo ao direito interno, não importando que não se trate de lei aprovada pelo Legislativo nacional. Ver: OLIVEIRA, Arthur. A Anatel como ferramenta republicana na internalização de normas internacionais. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v.4, n. 1, p. 83-136, 2012.

<sup>8</sup> Negociação no sentido de disputar os interesses nacionais com os efeitos da *internalização do direito*. Como produto dessa disputa, o ambiente normativo nacional tem que lidar com o fato de que os organismos internacionais exercem cada vez mais atividades tipicamente administrativas com efeitos externos, capazes de interferir em políticas nacionais e pressionar países para alterarem seus ordenamentos internos. Ver mais: VIEIRA, Oscar Vilhena. Realinhamento constitucional. In: SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 15-48

<sup>9</sup> Aprender a realidade institucional, afirma Comparato, demanda um método pluridisciplinar capaz de analisar de forma compreensiva os três planos que a compõem: o plano do comportamento coletivo (análises sociológicas ou antropológicas), o plano das regras ou normas sociais (análises jurídicas) e o plano dos fins ou valores (análises éticas). Somente por meio de uma abordagem integrada é possível, em resumo, descrever as construções institucionais existentes e, a partir desse irrenunciável exercício, modificá-las ou substituí-las por outras, mais funcionais e adequadas à satisfação das necessidades humanas no curso da evolução histórica. Ver: COMPARATO, Fábio Konder. **Para Viver a Democracia**. São Paulo, SP: Editora Brasiliense, 1989, p. 123. Cf., ainda, COMPARATO, Fábio Konder. **Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático**. In: Helio Jaguaribe; Francisco Iglésias; Wanderley Guilherme dos Santos; Vamireh Chacon; Fábio Comparato (Orgs.). **Brasil, Sociedade Democrática**. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio Editora, 1986, p. 394-395.

desconectadas de *contexto*, isto é, do *arranjo institucional* (COUTINHO, 2016, p. 251) que as compõem.

A tentativa aqui é de promover contribuição ao desenvolvimento de política pública setorial central ao país dissociada de qualquer espécie de *fetichismo institucional*<sup>10</sup> ou *ritualismo regulatório*<sup>11</sup>. Este é particularmente relevante para o panorama regulatório brasileiro das *Big Techs*. Isso porque o *ritualismo regulatório* é produto do capitalismo regulatório e, no entender desta pesquisa, as plataformas digitais representam a expressão máxima desse modelo econômico. A combinação de operações multifacetadas – capazes de operar economias de escala em níveis inéditos – com a presença de tais plataformas como centros indissociáveis da vida social e econômica de cada indivíduo promovem um *sensu de urgência regulatório* que frequentemente atropela considerações necessárias acerca da necessidade de *conhecimento setorial* para implementação de regramento viável para conformação institucional de *Big Techs*.

Nesse cenário, o *ritualismo regulatório* se manifesta como a captura do debate setorial por discursos políticos vagos, que reduzem a complexidade da normatização a respostas superficiais e simbólicas, atreladas a um discurso regulatório dicotômico, característico de um Direito Administrativo já defasado. Esse fenômeno torna-se particularmente evidente em momentos de crise política, quando a crescente demanda pública por regulação das *Big Techs* estimula a dinâmica política de adoção de *rituais de conforto* (BRAITHWAITE, 2007, p. 220). Esses se traduzem na criação de supostos mecanismos de *accountability* que visam projetar a imagem de um sistema funcional de freios e contrapesos, mas carecem de substância para efetivamente prevenir ou

---

<sup>10</sup> Crítica de Roberto Mangabeira Unger à crença de que concepções institucionais abstratas têm uma expressão única, natural e necessária. Para o autor, o fetichismo institucional é “forma alastrada de superstição na cultura contemporânea”. UNGER, Roberto Mangabeira. *What Should Legal Analysis Become?* New York, NY: Verso, 1996, p. 7. A propósito, o marco teórico utilizado nessa pesquisa foi concebido pelo prof. Diogo Coutinho utilizando como referencial teórico o método jurídico de análise institucional proposto por Mangabeira Unger na obra citada. Tal método consistiria em dois momentos dialeticamente ligados: *mapeamento e crítica*.

<sup>11</sup> Braithwaite concebeu o ritualismo regulatório referindo-se à adesão mecânica aos procedimentos e normas institucionalizadas, que passa a ser vista como um fim em si mesma, resultando na perda de foco nos objetivos substantivos ou nos resultados concretos que a regulação pretende alcançar. Essa prática frequentemente ocorre em contextos de regulação expansiva, onde o cumprimento de rituais e procedimentos substitui a preocupação com a eficácia e os resultados práticos das políticas ou normas regulatórias. Trata-se, portanto, de um desafio recorrente no capitalismo regulatório, onde as obrigações formais e burocráticas podem obscurecer ou até mesmo impedir a solução real dos problemas que a regulação se propõe a enfrentar. Ver: BRAITHWAITE, John; BRAITHWAITE, Valerie; MAKKAI, Toni. *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

mitigar futuras crises, já que dissociados do *contexto*<sup>12</sup>. É precisamente desse cenário que exsurge tamanha dificuldade na aprovação de marco regulatório para o setor.

A motivação deste trabalho deriva justamente de inquietação quanto à deficiência de *conhecimento setorial* na busca pela consecução de política pública tão relevante para o desenvolvimento econômico do país. Inobstante, é fruto dessa mesma inquietação o propósito expresso nessa pesquisa de efetivamente contribuir – dentro do escopo do trabalho – para seu *aperfeiçoamento*.

### JUSTIFICATIVA TERMINOLÓGICA

A regulação de determinado setor pressupõe a delimitação precisa do que está sendo regulado. Em um aparente contrassenso com o objetivo da pesquisa, todavia, a escolha do termo *Big Techs* como representativo de categoria empresarial não apresenta a exatidão necessária para identificação do setor. Isso porque cuida-se de termo genérico, que não reflete nenhum modelo de negócio específico e tampouco ilustra o recorte de pesquisa pretendido.

Sob um viés normativo, as tentativas de definição tendem a adotar uma abordagem funcional, focadas nos diferentes serviços prestados por tais empresas. Nesse sentido são variadas as definições empregadas para esse fim, como demonstra Relatório do Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologia das Comunicações – CCOM, da UnB (2024a, p. 24-25):

- serviços de intermediação online, que possibilitam aos usuários profissionais ofertarem, diretamente, bens e serviços a usuários finais, independentemente do local em que tais transações são efetivamente concluídas (Regulamento UE 2019/1150);

---

<sup>12</sup> Nesse ponto específico, um dos tipos de ritualismo regulatório descritos por Braithwaite é notadamente relevante para a tradição jurídica latino-americana. Se trata do *rule ritualism*, concebido como o ato de “elaborar uma regra ao invés de resolver um problema”. Nesse aspecto, a crítica de Braithwaite converge com o pensamento de Fábio Konder Comparato, para quem uma das razões para o desleixo para com a implementação de políticas públicas e os direitos que elas visam concretizar é a suposição amplamente disseminada no imaginário jurídico latino-americano de que os problemas sociais e econômicos se resolvem automaticamente como resultado da mera edição de normas, isto é, como se o direito não dependesse de processos políticos ou administrativos indispensáveis à sua efetividade. Ver: COMPARATO, Fábio Konder. **Ordem Econômica na Constituição Brasileira de 1988**. Revista de Direito Público, Vol. 23, 93, 1990.

- ferramentas de busca online, que possibilitam aos usuários realizarem pesquisa nos sites da internet, sobre qualquer assunto, na forma de palavra-chave, comando de voz, frase ou outros dados, e que fornecem resultados em qualquer formato nos quais podem ser encontradas as informações procuradas (Regulamento UE 2019/1150);
- redes sociais online, que se destinam a realizar a conexão de usuários entre si, permitindo e tendo como centro da atividade a comunicação, o compartilhamento e a disseminação de conteúdo em um mesmo sistema de informação, por meio de contas conectadas ou acessíveis entre si de forma articulada (PL nº 2.630, de 2020);
- plataformas de compartilhamento de vídeo, que exercem responsabilidade editorial, armazenam, organizam e disponibilizam ao público catálogos de conteúdos audiovisuais produzidos ou selecionados por usuários, pessoas naturais ou jurídicas (PLS nº 57, de 2018);
- serviços de comunicações interpessoais, que viabilizam o envio de mensagens para destinatários certos e determinados, inclusive protegidas por criptografia de ponta a ponta, a fim de que somente o remetente e o destinatário da mensagem tenham acesso ao seu conteúdo, excluídas aquelas prioritariamente destinadas a uso corporativo e os serviços de correio eletrônico (PL nº 2.630, de 2018);
- sistemas operacionais, que controlam as funções básicas dos equipamentos de informática ou seus programas e que permitem executar aplicações (*Digital Markets Act*);
- serviços de computação em nuvem, que permitem o acesso a um conjunto modulável e adaptável de recursos computacionais compartilháveis (Diretiva UE 2016/1148);
- serviços de publicidade online, incluindo qualquer rede de publicidade, trocas publicitárias ou outro serviço de intermediação publicitária, ofertados pelos operadores das plataformas digitais (*Digital Markets Act*).

Do mesmo modo, não há consenso doutrinário quanto ao escopo de categorização do termo. Na realidade, costuma-se referir a *Big Techs* não como uma categoria específica de empresas, mas sim a um conjunto de corporações que, mesmo

realizando operações fundamentalmente distintas, congregam características comuns em termos de impacto econômico, social e tecnológico. Seu agrupamento em torno de categoria não especificada é justamente o produto da ausência de uma definição única ou de um modelo de negócios homogêneo que as caracterize. A operação multifacetada – reflexo da diversidade de modelos de negócios, práticas de governança e impactos sociais dessas empresas – das *Big Techs*, por si só, constitui um desafio para seu enquadramento regulatório (ATAL, 2021)<sup>13</sup>.

*Big Tech* é, portanto, definição de um *fenômeno*, no qual se inserem empresas bastante distintas. O emprego do termo em contexto regulatório, contudo, justifica-se por dois motivos: (i) trata-se precisamente da *linguagem* utilizada nos principais Projetos de Lei destinados ao estabelecimento de marcos regulatórios para o setor (ainda que cada um aborde a temática sob recortes distintos da operação dessas empresas, como será demonstrado mais à frente na pesquisa); e (ii) há denotação de um viés regulatório crítico decorrente do uso da palavra “*big*” para se referir ao setor.

Quanto ao primeiro ponto, faz-se breve ressalva quanto à referência à *linguagem*. Isso porque não se quer dizer que o termo se encontra presente – de modo literal – no texto frio da lei, ou que os legisladores o definam em seus respectivos projetos. Contudo, seja na exposição de motivos, seja em pareceres técnicos sobre as proposições, seja até mesmo na veiculação midiática sobre o tema, expressamente se adota o uso da terminologia em apreço para se referir ao setor que se almeja regular. Aqui, portanto, a utilização de *Big Techs* como identificação de uma *categoria empresarial* se justifica não apenas por um viés semântico, mas, também, sob uma perspectiva pragmática. Em certo sentido, serve para aproximar a pesquisa empreendida ao debate atualmente instaurado, vez que parte do mesmo *horizonte de compreensão*<sup>14</sup>. Ademais, em razão da especificidade de cada setor regulado, a eficácia

---

<sup>13</sup>Atal argumenta que a atuação multisetorial dessas empresas cria confusão quanto ao escopo do produto ou serviço prestado. Por conseguinte, a dificuldade em estabelecer um “nicho” específico de atuação constitui em vantagem regulatória, principalmente no que concerne ao direito antitruste, já que a definição do setor específico de operação é indispensável para a aplicação de normas de concorrência nos sistemas jurídicos estado-unidense e da União Europeia. Ver: ATAL, Maha. *The Janus faces of Silicon Valley*. Review of International Political Economy, vol. 28, no.2, p. 336-350. 2020. Essa dificuldade regulatória será oportunamente explorada mais a frente na pesquisa.

<sup>14</sup> Faz-se uso da noção de “horizonte de compreensão” desenvolvida por Hans-Georg Gadamer, que designa o conjunto de crenças, conceitos e vivências historicamente situados que moldam a interpretação e a atribuição de sentido a termos e conceitos. Essa noção destaca que a compreensão é sempre mediada por pré-compreensões e pelo contexto histórico e linguístico no qual intérprete e objeto estão inseridos. No caso em questão, a utilização do termo “*big techs*” não deriva exclusivamente de uma definição formal nos textos legislativos, mas se constrói no pano de fundo das exposições de motivos, pareceres

da estratégia regulatória pretendida é diretamente proporcional a sua sintonia com a *linguagem* falada no setor, isto é, com a conformação e dinâmica setorial que lhe são características (ARANHA, 2024, p.195).

A segunda justificativa encontra eco também em juízo semântico atrelado, uma vez mais, à noção de *horizonte de compreensão*. Mas vai além: aqui, argumenta-se que o emprego da palavra “*big*”, por si só, carrega consigo um viés crítico sob o ponto de vista regulatório. A utilização desse prefixo não apenas denota uma dimensão descritiva de *tamanho*, mas também sugere uma série de implicações regulatórias e sociais que merecem atenção. Nesse ponto, a apreensão do dito *significado* do prefixo perpassa pela sua contextualização.

A tradução literal não traz pistas sobre esse significado por se tratar de tradição atrelada ao desenvolvimento do direito antitruste estadunidense. O *Sherman Antitrust Act* é considerado norma seminal do direito à concorrência, desenvolvida como uma resposta legislativa à ascensão das grandes corporações nos Estados Unidos, que, durante a segunda metade do século XIX, adotaram um modelo de negócios baseado na integração vertical e no controle de toda a cadeia produtiva (LANGLOIS, 2016, p. 1)<sup>15</sup>. Os chamados “trustes” consistiam em grandes conglomerados que passaram a dominar setores-chave da economia, como as indústrias de açúcar, carne, ferro e metal, apoiados na diminuição abrupta dos custos de transporte e de comunicação como resultado do desenvolvimento tecnológico – notadamente o telégrafo e as ferrovias (CHANDLER, 1977). Exsurge desse contexto a alcunha dos “*big businesses*”<sup>16</sup>, carregando viés crítico acerca da influência exercida por tais corporações na esfera pública e introduzindo a discussão acerca da necessidade de uma regulação eficaz para proteger a concorrência e o interesse da coletividade<sup>17</sup>.

---

técnicos e veiculações midiáticas. O sentido de seu emprego emerge, assim, desse horizonte de compreensão compartilhado, que orienta o debate contemporâneo e aproxima a pesquisa das questões em discussão, ao adotar uma linguagem comum que facilita o diálogo e a inserção no contexto regulatório atual. Ver: GADAMER, H.-G. **Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Petrópolis: Vozes, 1997

<sup>15</sup> Caso emblemático é o da Standard Oil, conglomerado empresarial que chegou a controlar 90% do mercado de óleo refinado dos Estados Unidos.

<sup>16</sup> Vem daí, portanto, a utilização do prefixo em setores variados: *Big Oil; Big Tobacco, Big Steel* etc.

<sup>17</sup> Nesse último ponto, importante mencionar o ponto de vista crítico de Louis Brandeis. O ex-*Justice* da Suprema Corte Norte Americana capitaneou corrente de pensamento – mais tarde conhecida como *Brandsianismo* – contrária a concentração econômica exercida pelos mencionados conglomerados, argumentando no sentido de sua ineficiência, mas trazendo a discussão para o campo da economia política, argumentando que a *grandeza* empresarial (nos moldes colocados) tende à recalcitrância regulatória, argumentando, ainda, que não existem monopólios naturais no mundo industrial. Ver: STRUM, Phillipa. *Louis D. Brandeis: justice for the people*. Cambridge: Harvard University Press,

Curiosamente, todavia, a regulação antitruste estadunidense provocou efeito diverso daquele pretendido pelos movimentos contrários a atuação dos trustes: paradoxalmente, essas medidas iniciais do que se caracterizaria um Estado Regulador (BRAITHWAITE, 2006, p. 410) encorajaram fusões corporativas em vez de inibi-las, já que ao tentar acabar com práticas monopolistas – como o surgimento de cartéis e outras práticas comerciais restritivas – os tribunais acabaram incentivando outro caminho para o monopólio: as *fusões empresariais* (HANNAH, 1991, p.8). Mas, para além de um juízo de causa e consequência fundado em aspectos normativos, essa transição corporativa concentrada possuía um racional econômico: a existência de eficiências organizacionais em grandes corporações com gestão centralizada<sup>18 19</sup>. Essa é, portanto, uma das faces de uma relação recíproca: o Estado regulador *fomenta* o surgimento de grandes corporações<sup>20</sup>, mas, ao mesmo tempo, estas *potencializam* a regulação estatal.

Significa dizer que os *big businesses* não apenas se adaptam à regulação: eles criam um ecossistema onde a regulação é funcional e necessária. Os processos regulatórios e imperativos de concorrência que fomentaram o escopo e a escala das corporações as conduziram à obtenção de recursos técnicos, financeiros e

---

1984. A crítica de Brandeis centrou-se, justamente, na noção de *bigness*, expressamente utilizada no título de sua principal obra: “*The Curse of Bigness*”. Ver: FRAENKEL, Osmond. *The Curse of Bigness. Miscellaneous Papers of Justice Brandeis*. Organizado por Clarence Lewis. Nova York: The Viking Press, 1934.

<sup>18</sup> Este racional foi o motivador do que Chandler (1990, p.8) chamou de um “investimento tripartite”: (i) um investimento em instalações de produção grandes o suficiente para explorar as economias de escala ou de escopo proporcionadas por uma tecnologia; (ii) um investimento em uma rede de marketing e distribuição nacional e internacional, de modo que o volume de vendas pudesse acompanhar o novo volume de produção”; e (iii) para aproveitar plenamente esses dois tipos de investimento, os empreendedores também precisavam investir em gestão. Ver: CHANDLER, A. D. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1977.; CHANDLER, A. D. *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1990. Como será abordado, esse modelo de investimento será escalado exponencialmente através das possibilidades disruptivas propiciadas pelas *Big Techs*

<sup>19</sup> Estudos demonstram que a escalada de fusões impulsionadas pelo Sherman Act propulsionou, sob um parâmetro organizacional, a eficiência econômica a longo prazo dos Estados Unidos em comparação com o Reino Unido, que só viria a “acompanhar o ritmo” quando da elaboração do *Monopolies Act* em 1948 e o *Restrictive Trade Practices Act* em 1956. Ver: FREYER, T. *Regulating Big Business Antitrust in Great Britain and America, 1880–1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

<sup>20</sup> A regulação antitruste é mencionada por Braithwaite como motor primário dessa relação recíproca entre Estado regulador e grandes corporações. Contudo, outras formas de regulação também se mostram como instrumentos potencializadores da criação de megacorporações. Nesse sentido, estudos regulatórios no setor de casas de repouso estadunidenses demonstram que a adoção de regulação mais restritiva tirou os pequenos negócios familiares do mercado em favorecimento às grandes redes corporativas. Ver: BRAITHWAITE, John. *The nursing home industry*. in *Beyond the Law: Crime in Complex Organizations, Crime and Justice: A Review of Research*, ed. M. Tonny and A. J. Reiss. p. 11–54. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

organizacionais necessários para implementar padrões regulatórios rigorosos que o Estado por si só não é capaz de implementar. De tal conhecimento técnico mais aprofundado do setor, extrai-se a conclusão de que novas regulamentações que identifiquem riscos emergentes podem ser mais eficientes se fizerem uso dessa maior capacidade.

A dinâmica de *corporatização*, por sua vez, leva o Estado à criação de agências reguladoras para garantir que padrões éticos, legais e técnicos sejam cumpridos por empresas privadas. Do mesmo modo, a *corporatização* setorial não apenas cria uma demanda por regulação independente e transparente das corporações, mas também gera forte demanda política por regulação do próprio Estado<sup>21</sup>. Transiciona-se para o que Levi-Faur (2005) e Braithwaite e Drahos (2000) chamam de *Capitalismo Regulatório*. Este depende dessa interação porque o Estado, sozinho, não consegue monitorar e regular sistemas econômicos altamente complexos. Assim, enquanto o Estado regula as empresas, as megacorporações também moldam, sustentam e viabilizam a regulação. É uma relação de interdependência, não apenas de controle ou captura. Mais que isso, a relação recíproca entre *corporatização* e *regulamentação* cria um mundo em que há um aumento da governança em todas as suas formas (BRAITHWAITE, 2008, p. 408).

Envoltas nesse fenômeno de trocas recíprocas, as grandes corporações privadas não apenas se adaptam à regulação, mas também contribuem significativamente para sua existência e funcionalidade, imersas em um ambiente no qual sua própria acumulação de capital político emerge como produto dessa dinâmica (BRAITHWAITE, 2006, p. 421). À medida que essas corporações ampliam seu alcance, elas passam a operar como agentes centrais na definição de padrões regulatórios, utilizando esse poder para influenciar a governança e os processos regulatórios que, por sua vez, tornam-se mais dependentes de suas capacidades. De tal processo origina-se forte demanda pública por mais regulação. Este é um ponto de inflexão nessa breve digressão: esse cenário encontra terreno fértil no contexto das *Big*

---

<sup>21</sup> A corporatização de setores gera uma dinâmica em que empresas privadas exigem que o Estado, enquanto prestador de serviços, seja submetido aos mesmos padrões de fiscalização e transparência, criando um "campo de jogo nivelado" (*level playing field*). Ao mesmo tempo, falhas nos serviços públicos aumentam a pressão pública por *accountability*, demandando monitoramento semelhante ao aplicado às corporações. Além disso, a expansão de agências reguladoras para supervisionar contratos privados frequentemente expõe lacunas no próprio sistema público, reforçando a necessidade de aplicar padrões regulatórios também ao estado. Ver: BRAITHWAITE, John. *The Regulatory State?* In RHODES, ROCKMAN. *The Oxford Handbook of Political Institution*. 407-460. Oxford: Oxford University Press: 2006.

*Techs*, cuja influência econômica e social intensifica a percepção de riscos emergentes e a demanda por intervenções regulatórias mais robustas.

Nota-se isso na corrente contemporânea de retomada crítica de pressupostos do mencionado movimento antimonopolista do século XX para o debate regulatório das plataformas digitais, recorrendo ao sufixo “*big*” para denotar viés crítico. No que se convencionou chamar de *Neo-Brandeisianismo*, foram resgatados ideários acerca da necessidade de freios e contrapesos à concentração de poder econômico, notadamente no contexto das *Big Techs*. A novidade, porém, é o foco na contraposição à chamada *Chicago School*<sup>22</sup>, modificando o foco do antitruste do bem-estar do consumidor para integrá-lo em objetivos sociais mais amplos (KHAN, 2018, p.131). Mais ainda, apoia-se no movimento antimonopolista originado no começo do século XX, para desenvolver *novos* princípios.

O foco do ideário não-monopolista transfere-se do antitruste (*ex post*) para regulações de interesse público (*ex ante*), como forma de preservar economias de escala e prevenir práticas abusivas decorrentes de controle monopolístico (KHAN, 2020, p. 1664). Dito de outro modo, o prefixo “*big*” utilizado não é sinônimo de *ruim*: apenas denota um viés analítico e crítico, sublinhando a escala e o impacto dessas empresas. Na realidade, reconhece-se que certas indústrias tendem naturalmente ao monopólio (KHAN, 2018, p.132) e argumenta-se que a maneira de lidar com este quadro não é “quebrar” essas firmas nos moldes feitos no começo do século XX, mas sim desenhar sistemas regulatórios que possibilitem ao regulador performar o difícil balanço entre preservar a inovação e o desenvolvimento econômico, de um lado, e proteger os consumidores e o interesse público, do outro<sup>23</sup>.

E essa adaptação crítica visa justamente endereçar o desafio regulatório posto pelas *Big Techs*, que emerge da tensão entre inovação tecnológica e os riscos associados

---

<sup>22</sup> A Chicago School, predominantemente associada à Universidade de Chicago, defende que o principal objetivo do direito antitruste deve ser a maximização do bem-estar do consumidor, avaliando práticas comerciais com base em critérios como preços mais baixos e maior eficiência econômica, em vez de priorizar questões como concentração de mercado ou poder econômico. Ver: BORK, Robert H. *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*. New York: Basic Books, 1978.

<sup>23</sup> Essa é uma ideia generalizada do movimento acadêmico mencionado. É claro, contudo, que existem autores inseridos no meio que direcionam sim seu foco sob uma perspectiva de Direito da Concorrência. É o caso, por exemplo, de Tim Wu, para quem o resgate do Brandeisianismo deveria ser feito de modo mais literal, isto é, pugnando pelo constrangimento – e quebra – de trustes nos moldes realizados no começo do século XX. Ver: WU, Tim. *The Curse of Bigness: Antitrust in the new Gilded Age*. Nova York: Columbia Global Reports, 2018

à concentração de poder econômico<sup>24</sup>. Incorporam-se questões como equidade econômica, justiça social e governança democrática ao debate. Contudo, o movimento não é indene de críticas. Aponta-se, por exemplo, que essa corrente doutrinária promove um direito de concorrência lento e estático, incorrendo em paradoxo: reduz-se a concorrência em nome de uma política de concorrência que desdenha a inovação disruptiva (PORTUESE, 2022)<sup>25</sup>.

Ainda que esta pesquisa reconheça as contribuições do *Neo-Brandeisismo* para a reflexão crítica sobre a concentração de poder econômico, é importante ressaltar que ela não se filia a essa corrente doutrinária. Converte, por certo, no foco em regulações de interesse público que incorporem objetivos sociais mais amplos ao debate. Contudo, a menção ao movimento visa, antes, contextualizar o emprego do prefixo "big" e sua conotação crítica, historicamente vinculada ao debate regulatório. Diferentemente do foco normativo do *Neo-Brandeisismo*, esta pesquisa adota uma abordagem mais pragmática, vinculada ao *contexto* em que o debate se insere, e concentrada na interação entre regulação e inovação, entendendo que a regulação pode – e deve – ser concebida como um instrumento voltado à criação de valor.

O ponto central aqui não é uma crítica às *Big Techs* em si, mas sim a análise de como a dinâmica corporativa de grande escala por elas exercida – entendida como produto de uma interação recíproca entre concentração de poder e necessidade regulatória – evidencia tanto os *desafios* quanto as *possibilidades* de regulação no setor. No contexto das *Big Techs*, esse debate é particularmente relevante. Enquanto essas empresas criam um ambiente onde a regulação se torna indispensável, elas também possuem os recursos técnicos e organizacionais necessários para moldar e implementar padrões regulatórios que o Estado, isoladamente, não seria capaz de executar. Trata-se, portanto, de uma dinâmica de interdependência, onde as *Big Techs* são simultaneamente alvos e agentes da regulação, contribuindo para a complexificação do capitalismo regulatório e da governança global.

---

<sup>24</sup> Esse viés crítico encontrou, inclusive, aderência na administração do Governo Biden, alçando dois acadêmicos notoriamente críticos do poder econômico no mercado digital a cargos importantes: Lina Khan foi designada presidente da *Federal Trade Commission* (FTC), e Tim Wu foi nomeado responsável por políticas de tecnologia e concorrência.

<sup>25</sup> Nesse mesmo sentido, ver também: OLIVEIRA, Amanda. **Regulação de Big Techs no Brasil: Necessidade ou Equívoco?** Brasília: Revista da AGU. V.22, n.03, julho de 2023; PORTUESE, Aurelien; WRIGHT, Joshua. *Antitrust Populism: Toward a Taxonomy*. Stanford Journal of Law, Business & Finance, 1-49, 2020.

Em síntese, a escolha do termo “*Big Techs*” nesta pesquisa reflete tanto uma inserção pragmática nos debates regulatórios contemporâneos – sob uma perspectiva brasileira – quanto uma conexão com o horizonte semântico que o termo fomenta, sem, contudo, aderir a uma visão exclusivamente crítica. Embora não constitua uma definição técnica ou homogênea, o emprego do prefixo “*big*” permite capturar as dinâmicas de grande escala e os desafios regulatórios associados a essas corporações, cuja operação multifacetada evidencia tanto a necessidade de regulação quanto sua capacidade de moldá-la. Nesse sentido, a pesquisa utiliza essa terminologia não como um *juízo de valor*, mas como ferramenta para analisar a interdependência entre regulação e inovação no setor, destacando que, no contexto das *Big Techs*, essas empresas são simultaneamente alvos e agentes da regulação, contribuindo para a construção de novas formas de governança em um capitalismo regulatório cada vez mais complexo.

### RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Compreender a relevância de investigar o panorama regulatório das *Big Techs* perpassa pelo reconhecimento da magnitude do impacto econômico dessas empresas no cenário global contemporâneo. Nesse ponto, o impacto sem precedentes é facilmente constatado pela aferição de seu valor de mercado: o valor individual de Microsoft e Apple em dezembro de 2023 equivale à soma das dez maiores empresas do mundo em 2009. Mais que isso: as *Big Techs* incluídas na sigla GAFAM<sup>26</sup>, somada a outras corporações de setores relevantes para seu funcionamento, em especial o de semicondutores – representam oito das dez empresas mais valiosas do mundo, com valor total de mercado superior a quatro vezes o de 2014 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024, p. 7).

---

<sup>26</sup> GAFAM é um acrônimo formado pela combinação das iniciais das cinco maiores empresas de tecnologia dos Estados Unidos: Google (atual Alphabet), Apple, Facebook (atual Meta), Amazon e Microsoft.

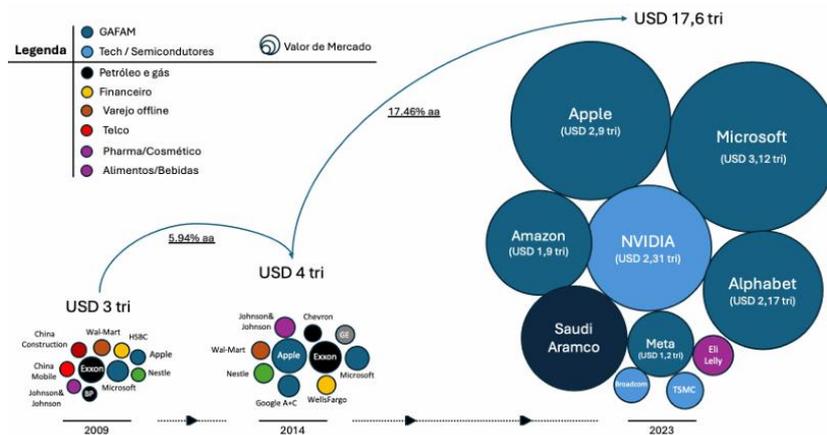


Figura 1 – Evolução das 10 maiores empresas negociadas em bolsa no mundo, valor de mercado (USD)

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024, p. 14.

A disruptividade inerente a atuação de tais empresas é o fator principal de crescimento tão vertiginoso. Os substanciais ganhos de produtividade proporcionados pelas plataformas digitais (ALSTYNE et. al, 2016) modificaram paradigmas de produção econômica de modo irreversível: as *Big Techs* apresentam um desempenho singular em termos de produtividade e crescimento, com um número substancialmente menor de recursos – humanos, físicos e financeiros. Mais marcante ainda é a velocidade com que essas corporações passaram a dominar mercados em setores antes dominados por multinacionais centenárias (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024, p. 14). Plataformas digitais bem-sucedidas em um território muito provavelmente se tornarão um ponto gravitacional para a acumulação de capital (CHIARINI, 2024, p. 36)

A compreensão do fenômeno verificado na ascensão das *Big Techs* perpassa pelo entendimento sobre as distintas características mercadológicas presentes na chamada *economia digital*. Nesse sentido, o CADE (2021, p.11) enumerou alguns desses atributos:

- **Efeitos de rede:** A utilidade da plataforma aumenta com o número de usuários, tanto no mesmo lado (direto) quanto em lados diferentes (indireto).
- **Subsídios cruzados:** As plataformas podem subsidiar um lado do mercado (por exemplo, oferecer serviços gratuitos para usuários) para atrair mais usuários e, conseqüentemente, gerar receita com outro lado (como anúncios).

- **Escala sem massa:** Plataformas digitais podem alcançar uma escala global com custos relativamente baixos, devido à natureza digital dos seus serviços.
- **Baixo custo marginal:** O custo de adicionar um novo usuário à plataforma é extremamente baixo após o investimento inicial em hardware e servidores. Isso permite que as plataformas pratiquem preços competitivos e diferenciem seus produtos.
- **Alcance global:** A internet permite que as plataformas digitais atinjam clientes em todo o mundo, expandindo o mercado potencial.
- **Economia de escala e escopo:** As plataformas podem aproveitar economias de escala e escopo, compartilhando custos e dados entre diferentes serviços. Isso permite que elas ofereçam mais serviços a um custo menor, atraindo e retendo usuários.
- **Geração e uso de dados do usuário:** As plataformas coletam e analisam dados dos usuários para melhorar seus serviços e produtos, criando uma "economia de escala dinâmica" que pode ser uma barreira de entrada para novos competidores.
- **Inovação disruptiva:** As plataformas digitais frequentemente introduzem inovações disruptivas que alteram ou criam novos mercados, desafiando empresas tradicionais e criando novas oportunidades.
- **Custos de troca:** As plataformas podem gerar altos custos para que os usuários troquem de plataforma, devido à necessidade de configurar novos perfis, migrar dados e redes sociais, ou simplesmente pela familiaridade com a plataforma atual.
- **"Winner take all" ou "winner take most":** A combinação de efeitos de rede, economia de escala e escopo, e altos custos de troca pode levar a uma situação em que uma plataforma dominante domina o mercado, dificultando a entrada de novos competidores.

A capacidade produtiva das *Big Techs*, portanto, tornou-se ativo *indispensável* para o crescimento econômico de um país. Enquanto vetores para produtividade e desenvolvimento, a integração dessas corporações em *política pública setorial* capaz de promover *arranjo institucional* que fomente a criação de valor se torna um imperativo para o crescimento econômico. Essa premissa é ainda mais relevante para o Brasil: diante de dificuldade histórica em elevar seu patamar de produtividade

(JÚNIOR et al, 2024), não se pode dispensar a oportunidade de integrar este potencial produtivo na agenda para o desenvolvimento do país.

É por isso que a conformação institucional das *Big Techs* em modelo regulatório capaz de fomentar inovação é matéria urgente. E, para isso, é preciso compreender premissa central para a consecução desse objetivo: o avanço tecnológico não pode ser concebido como agente dissociado do desenvolvimento econômico do Estado, mas sim como um sistema apto a melhor servir à objetivos e valores sociais (CCOM/UNB 2024a, p. 29). Aqui não se nega que as externalidades negativas são parte inerente às características disruptivas das plataformas digitais. O foco, contudo, não deve ser desviado: a inovação presente nesse modelo econômico é motor central para futura prosperidade, de modo que deve se desenvolver política pública setorial pautada em estratégia regulatória capaz de direcionar as externalidades – positivas e negativas – à fruição de seu potencial produtivo, balanceando desenvolvimento econômico com a preservação de direitos subjetivos. Afinal, o pressuposto da regulação é compreendê-la como intervenção estatal com o fim último de garantir a preservação das prestações materiais essenciais à fruição dos direitos fundamentais (ARANHA, 2024, p. 11).

### TEORIA UTILIZADA

A rápida expansão das plataformas digitais, com operações multifacetadas controladas por poucos provedores e agregando milhões de usuários em setores variados cria riscos de diferentes naturezas. Esses riscos assumem feição ainda mais ameaçadora se considerada a escala e escopo da atuação das *Big Techs*. Ainda assim, trata-se de traço incontornável do aumento de produtividade causado pelo ganho de eficiência proporcionado pelo aproveitamento de novas técnicas de gestão/produção<sup>27</sup>: o ganho de *produtividade* também gera a produção mais eficiente do *vício*<sup>28</sup> (BRAITHWAITE, 2005, p. 10)

---

<sup>27</sup> Braithwaite argumenta que existe uma relação lógica em que, à medida que mercados competitivos alcançam uma satisfação mais eficiente de preferências livremente escolhidas, também passam a produzir, com igual eficiência, resultados negativos – independentemente de como tais categorias (negativo e positivo) sejam definidas. Ver: BRAITHWAITE, John. *Markets in Vice Markets in Virtue*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 8.

<sup>28</sup> Não há definição clara do que é considerado “vício” por Braithwaite. Todavia, essa indefinição é proposital: Braithwaite reconhece que se trata de categorização subjetiva, mas isso não influi na premissa central de sua teoria: a alocação mais eficiente de recursos proporcionada por um mercado mais competitivo gera ganhos de produtividade que propiciam o desenvolvimento econômico, mas estimulam também a produção mais eficiente de externalidades negativas. Cabe à regulação encontrar equilíbrio

Sob um viés econômico, por exemplo, as mesmas características mercadológicas que proporcionam a dominância e o crescimento vertiginoso das *Big Techs* também geram sérios desafios à proteção da concorrência. Argumenta-se que a confluência dos atributos da economia digital<sup>29</sup> torna esse mercado propenso ao fenômeno do *tipping*<sup>30</sup>, ou seja, alcançam um ponto em que o mercado tende naturalmente a ser dominado por um único e altamente dominante participante (mercados caracterizados pela ideia do “*winner takes all*”). Um novo competidor provavelmente não conseguirá superar as barreiras à entrada decorrentes das economias de escala e do controle de dados, posto que essas barreiras são particularmente difíceis de superar de forma rápida e economicamente viável (MORTON et. al, 2019, p. 4). Mais que isso, cria-se incentivo poderoso para prejudicar outros concorrentes (ZINGALES, 2022, p. 5).

Argumenta-se, ainda, sobre o risco do poder econômico exercido pelas *Big Techs* ao se estabelecerem tanto como fornecedoras de seus próprios produtos quanto como *anfitriões* de *plataformas* que circunscrevem/conformam e lucram com a atividade de outras organizações (MCINTYRE, SRINIVASAN; 2017 e ROCHET, TIROLE; 2003). Para autores como Rahman (2018, p. 149) e Nieborg e Helmonf (2019) essa função de plataforma concede a essas empresas um poder substancial sobre seus rivais comerciais, que dependem delas para operar – para além do dano à competição gerado pela monopolização da coleta e manipulação de dados dos usuários. Argumenta-se que este modelo de negócio situado na dualidade entre *fornecedor* e *plataforma* serve de subterfúgio regulatório, sobre o qual tais empresas exploram a tensão resultante da percepção de um modelo de negócios fragmentado e descentralizado com a realidade de uma organização consolidada e altamente centralizadora (ATAL, 2020, p. 340.)

---

para preservar o processo criativo inovativo e promover incentivos para coibir os excessos decorrentes desse processo. Ver: BRAITHWAITE, John. *Markets in Vice Markets in Virtue*. Oxford: Oxford University Press, 2005

<sup>29</sup> Conferir tópico *supra*

<sup>30</sup> Opção expressa pelo uso do termo “*tipping*” por se entender que a tradução livre não engloba o mesmo significado: *tipping* se refere a processo por meio da qual um mercado competitivo alcança um ponto crítico de adoção pelos usuários, transformando-se de um mercado com diversos fornecedores em um mercado concentrado, dominado por um ou poucos fornecedores. Ver: MATIUZZO, Marcela. *Tipping, Global Dictionary of Competition Law, Concurrences, Art. N° 117780*. Disponível em: <https://www.concurrences.com/en/dictionary/tipping>

Sob outra perspectiva, o erigir da internet ao posto de principal meio catalisador global do fluxo de informações traz também *dualidade*: ao mesmo tempo que a revolução digital empodera o indivíduo em sua relação com a sociedade, potencializando seu discurso, empodera também – e de modo desproporcional – as empresas responsáveis por tais plataformas. Nesse contexto, a ascensão das plataformas digitais enquanto verdadeiras esferas de debate público, dotadas de governança própria, é responsável direta pela alteração das condições sociais de discurso, de modo a atribuir capital sociopolítico ao ato de distribuição de informações (BALKIN, 2008, p. 428-432). Operando, portanto, com o problema da escassez de atenção (BALKIN, 2018, p. 2023) resultante da democratização do fluxo informacional, as empresas responsáveis pelas principais plataformas digitais oferecem serviços gratuitos ou subsidiados em troca da utilização da atenção de seus membros para fins comerciais<sup>31</sup>.

Exsurge daí outra evidência do laço umbilical entre ganho de produtividade e a produção mais eficiente do *vício*: o uso de algoritmos como instrumentos de *governança*. Algoritmos são, em uma concepção ampla, mecanismos de resolução de problemas. Um número crescente de aplicações na internet baseia-se na seleção algorítmica – ou algoritmos de classificação – para exercer um papel de governança nas sociedades da informação. Estas são caracterizadas por um fluxo crescente de grandes quantidades de dados digitais, que fornecem a base e criam uma demanda igualmente crescente por seleção algorítmica automatizada, a fim de lidar com esses dados massivamente coletados e dar sentido a eles<sup>32</sup>. Assim, os algoritmos de classificação

---

<sup>31</sup> Jack Balkin traz interessante argumentação nesse ponto: ao passo que a regulação do discurso no século XX se baseava em um modelo dualista composto por dois atores (governos territoriais e indivíduos), no século XXI ela assume feição plural, com múltiplos atores, e argumenta que ela deve ser pensada como um *triângulo*: “Em um dos vértices estão os Estados-nação e a União Europeia. No segundo vértice, encontram-se empresas privadas de infraestrutura da internet, incluindo redes sociais, motores de busca, provedores de banda larga e sistemas de pagamento eletrônico. No terceiro vértice, estão diversos tipos de falantes, mídias tradicionais, organizações da sociedade civil, hackers e trolls”. De tal configuração exsurgem três problemas: Primeiro, os Estados-nação tentam pressionar as empresas digitais por meio de uma regulação “*new-school*” do discurso, gerando questionamentos sobre censura colateral e restrição prévia digital. Segundo, as empresas de redes sociais criam sistemas complexos de governança e burocracia privadas que regem os usuários finais de forma arbitrária, sem devido processo e transparência. Terceiro, os usuários finais estão vulneráveis à vigilância e manipulação digitais. Ver: <sup>31</sup> BALKIN, Jack M. *Free Speech is a Triangle*. SSRN, 2018. Disponível: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3186205](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3186205)

<sup>32</sup> Essa assertiva pode ser percebida de forma mais precisa no resultado de uma pesquisa empírica envolvendo mais de 80 serviços baseados na Internet, analisados utilizando uma grade analítica básica, conduzida por Natascha Just e Michael Latzer. Ver: JUST, N.; LATZER, M. *Governance by algorithms: reality construction by algorithmic selection on the Internet*. Media, Culture & Society 2017, Vol. 39(2), 238–258.

são um novo método de extração de valor econômico e social das informações extraídas de *big data*. De certo modo, os algoritmos, além de instrumentos de governança, são também atores governantes, funcionando como *instituições* que estabelecem normas e regras capazes de afetar comportamentos, limitar atividades e criar novos espaços de atuação em ambos os lados da oferta e da demanda (SRIVASTAVA, 2023, p. 990). O poder ilimitado de coleção e seleção de dados propiciados por algoritmos em um mundo cada vez mais orientado por dados propulsiona a escala global e a influência das *Big Techs*<sup>33</sup>, elevando a eficiência da produção econômica a patamares inéditos, mas transformando essas corporações em controladoras de gargalos críticos, posicionando-as como “árbitras do conhecimento, da conexão e do desejo” (ZUBOFF, 2019, p. 127), onde a governança algorítmica pode contribuir significativamente para a erosão da confiança pública na tecnologia<sup>34</sup> e para a formação de uma cidadania desinformada.

Esses são apenas exemplos ilustrativos de riscos emergentes da disruptividade inerente à atuação das *Big Techs*. A capacidade produtiva das plataformas digitais, catalisada por sua escala global e pelo uso intensivo de dados, inevitavelmente eleva a eficiência não apenas na criação de bens e serviços, mas também na produção de externalidades negativas – *um traço inerente ao avanço produtivo*. Esse fenômeno, em última instância, reflete a *dualidade* entre *virtude* e *vício*, onde a mesma lógica que potencializa o desenvolvimento econômico e a inovação também amplia os riscos e os efeitos colaterais dessas atividades. O argumento aqui empreendido é que essa aparente

---

<sup>33</sup> Os dados nesse sentido são evidentes: os algoritmos do Google utilizam 3,5 bilhões de consultas de busca por dia para modelar a probabilidade de os usuários clicarem em conteúdos e, em seguida, vendem essa "taxa de cliques" (*click-through rate*) para anunciantes. Ver: GALLOWAY, SCOTT. ***The Four: The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook, and Google***. New York: Portfolio/Penguin, 2017; os algoritmos geram mais de seis milhões de previsões por segundo para 2,8 bilhões de usuários no Facebook, a maior rede social e editora de mídia do mundo. Ver: BUCHER, TAINA.. ***If...Then: Algorithmic Power and Politics***. Oxford: Oxford University Press, 2018; o Amazon Web Services (AWS), a maior plataforma de armazenamento em nuvem e hospedagem web, subsidia a assinatura Prime, utilizada por 64% dos lares nos Estados Unidos. Ver: WEISE, KAREN. 2019. ***Prime Power: How Amazon Squeezes the Businesses behind Its Store***. Nova York: New York Times, 20 de dezembro de 2023.

<sup>34</sup> Como evidência, o fenômeno dos *chilling effects* ilustra como a percepção de vigilância pode contribuir para a erosão da confiança pública na tecnologia. Um estudo analisou a redução no tráfego de artigos da Wikipédia sobre temas sensíveis à privacidade após as revelações sobre a vigilância da NSA/PRISM. Além de uma queda imediata nas visualizações, identificou-se uma alteração na tendência secular do tráfego, indicando efeitos dissuasórios tanto imediatos quanto de longo prazo. Os resultados mostram que, ao tomarem ciência do alcance das práticas de vigilância governamental, indivíduos passaram a adotar autocensura e autocontenção em suas atividades digitais, refletindo uma desconfiança crescente nas tecnologias online. Ver: PENNEY, J. W. ***Chilling Effects: Online Surveillance and Wikipedia Use***. Berkeley Technology Law Journal. Vol 31:1. 2016

*contradição* é na verdade dinâmica previsível em mercados altamente produtivos e concentrados, como o protagonizado pelas *Big Techs*.

Dito de outro modo, não se pode ignorar o fato de que os ganhos de produtividade impulsionados pelas *Big Techs* elevam a eficiência econômica a níveis sem precedentes, mas também geram uma produção igualmente eficiente de males sociais que, por sua vez, geram maior demanda por regulação. Da mesma forma, é equivocado defender uma desregulação completa, um *laissez-faire* irrestrito, sem reconhecer que, ao lado do aumento de eficiência produtiva, há também um aumento proporcional nos riscos e nas externalidades negativas. Essas são marcas do *capitalismo regulatório*. O ponto de inflexão aqui é compreender que, ao mesmo tempo em que se criam condições para uma pandemia de *ritualismo regulatório*, cria-se também espaço para que a *inovação* o transcenda.

Aqui assumem particular relevo os pressupostos da Teoria da Regulação Responsiva. Para além de uma visão dualística de regulação focada em práticas de *comando* e *controle*, revela-se mais eficaz a adoção de um misto de métodos regulatórios desenhados com base no *contexto* em que se insere. Isso porque a Teoria Responsiva tem como marca a *progressão* da atuação regulatória à medida que os agentes regulados operam e se *autorregulam*.

Prioriza-se a autorregulação dos agentes a partir de instruções, orientações e diretrizes, para, tão somente em *ultima ratio*, isto é, se constatada a insuficiência das instruções dos agentes (BRAITHWAITE, 1992), valer-se de punições. A dinâmica ímpar das plataformas digitais reitera a necessidade da cooperação entre regulador e regulados de modo a viabilizar um espaço de interação e influência recíproca entre ambos (ARANHA, 2024, p. 121), essencial para que o Estado, a partir de tal cooperação, formule políticas regulatórias eficientes.

Isso porque, como já foi tratado, a relação inexorável entre *vício* e *virtude* revela, ainda, a interdependência estrutural entre *corporatização* e *regulamentação*: enquanto as *Big Techs* se beneficiam de ambientes regulatórios que legitimam e consolidam sua operação, elas também influenciam diretamente o desenho e a implementação dessas normas, moldando os limites de atuação do próprio mercado. Essa reciprocidade evidencia que, ao mesmo tempo em que ampliam a produtividade e a inovação, as *Big Techs* desempenham papel central na conformação de *arranjos institucionais* que buscam equilibrar os ganhos econômicos com a mitigação de seus impactos sociais. A responsividade é, portanto, elemento necessário para enfrentar o desafio.

Porém, argumenta-se que uma concepção de regulação para além da mera conformidade a padrões mínimos de comportamento pode transcender estratégias tradicionais de *persuasão* e *punição* para oferecer soluções mais adequadas aos desafios impostos por esse setor. Argumenta-se que a regulação que implemente mecanismos visando estritamente o alcance de padrões mínimos de comportamento não é *suficiente* para *atrair* tais empresas à ordem regulatória. E mais: neste caso acredita-se também que a adoção de padrões mínimos de comportamento não atinge os objetivos e interesses finais de uma política pública setorial e as necessidades ou desejos da sociedade que ela está tentando atender.

Alinhando-se com o entendimento de Kolieb (2015, p. 147), entende-se que a regulação é melhor concebida como instrumento para *maximização* de oportunidades, não apenas elaborada para *minimizar* os riscos decorrentes da conduta de agentes regulados. No mesmo sentido, a regulação não deve se reduzir tão somente à correção de falhas de mercado: deve encampar também a possibilidade de regulação em prol de objetivos altruísticos (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012).

Parte-se do pressuposto de que a racionalidade ainda permanece como motor principal para a conformação institucional e é por isso que uma regulação aspiracional, voltada para criar um mercado para a *virtude*<sup>35</sup> poderia prover um incentivo poderoso e pragmático para que as entidades regulamentadas melhorem seu desempenho. Por sua vez, esse incentivo se daria através da implementação de mecanismos que encorajem e incentivem os regulados a excederem os *padrões mínimos de comportamento* e a buscarem alcançar metas comportamentais aspiracionais cada vez mais elevadas (KOLIEB, 2015, p. 151).

Entende-se que a regulação pode – e deve – ser concebida como instrumento voltado para a *criação de valor*, a fim de que o regulador desenvolva novas abordagens regulatórias capazes de promover o penoso equilíbrio entre preservar a estabilidade e manutenção da ordem jurídica e, ao mesmo tempo, promover, encorajar e premiar a inovação disruptiva. Tudo isso sem desconsiderar as aspirações sociais imbuídas no *ethos* regulatório. Assim, faz-se uso do marco teórico da *Regulação Responsiva*

---

<sup>35</sup> É nesse ponto que a teoria responsiva aspiracional de Jonathan Kolieb se distingue da teoria responsiva de Braithwaite: o *virtuoso* para Kolieb não é a mera aderência a lei e aos padrões comportamentais que dela derivam. Kolieb aduz que a teoria de seu mentor se vale de falsa equivalência entre regulação e *compliance*: para ele, este é apenas uma das facetas daquela. Ver: KOLIEB, Jonathan. *When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond*. Ed. 41, Monash U.L. Rev. 136, 2015.

*Aspiracional*, concebida como um instrumento eficaz para direcionar o poder corporativo para direções produtivas e úteis à sociedade, isto é, concebendo um arcabouço regulatório que permita que as empresas prosperem, inovem, atendam aos mercados de forma eficaz, mas também respeitem interesses mais amplos.

Nesse sentido, entende-se pela necessidade de ferramentas regulatórias verdadeiramente aptas a fomentar o desenvolvimento de soluções inovadoras, de modo a abandonar dogmas, ousar, conviver com a incerteza e experimentar soluções. O *aperfeiçoamento* de política pública setorial necessária para o desenvolvimento do país – partindo do sólido referencial propiciado pelo *diagnóstico* – perpassa pela adoção de modelagem regulatória<sup>36</sup> *estável* e, ainda assim, *flexível*, dotada de mecanismos de governança que *incentivem* as *Big Techs* à não só aderirem padrões normativos mínimos de comportamento, mas que as *encorajem* a exceder esses padrões mínimos. Este último componente é particularmente interessante: não apenas se volta para a consecução de objetivos sociais mais amplos imbuídos no *ethos regulatório*, oferece um elemento *atrativo* na forma de *premiações* que pode ser particularmente útil – *racionalmente* – para canalizar o imenso poderio corporativo das *Big Techs* em prol do *aperfeiçoamento* almejado.

### LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A *análise institucional* pretendida nessa pesquisa limita-se ao *arranjo institucional* característico da *política pública setorial* desenhada para a *regulação* das *Big Techs* no Brasil. Ou seja, cinge o escopo desse trabalho ao esforço de *identificação*, *compreensão*, *comparação* e *problematização*<sup>37</sup> do arcabouço jurídico-regulatório destinado à conformação institucional dessas corporações. Contudo, em razão da complexidade e abrangência do tema – decorrente justamente das operações multifacetadas dessas empresas – recorta-se o arcabouço jurídico-regulatório para

---

<sup>36</sup> Intencionalmente fez-se uso de *modelagem regulatória*, assumindo-o como esforço cujo enfoque é definido por Aranha como: “moldar o comportamento social regulado, podendo fazer uso de técnicas/instrumentos regulatórios informados por mecanismos de arquitetura regulatória, comandos, persuasão, abstenção, intervenção direta, contratos, prestação, fomento, fiscalização, todos eles com inteligência de incentivos, ou não”. Ver: ARANHA, *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 5ª ed., London: Laccademia Publishing. 2019. p. 78

<sup>37</sup> Cuidam-se precisamente das “etapas” sugeridas por Diogo Coutinho para empreender diagnóstico jurídico-institucional de determinada política pública. Ver: COUTINHO, Diogo. **O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático**. Revista Estudos Institucionais, Vol. 2, 1, 2016. p. 247-248.

operar *diagnóstico* da miríade de temáticas aventadas no Projeto de Lei nº 2.630/2020. Significa dizer que o *diagnóstico* não se restringe ao PL mencionado, mas sim a seu conteúdo, de modo a abranger outros propositivos e tratando também da atuação setorial sobre o tema.

Por sua vez, o segundo eixo da análise institucional pretendida esbarra em limitação prática. O *aperfeiçoamento* pressupõe a construção de prescrições embasadas no sentido da modificação e do ajuste dos arranjos institucionais analisados, indissociavelmente vinculadas ao *contexto* em que se inserem. Como dito na apresentação do estudo, nenhuma teoria regulatória se perfaz no vácuo e a responsividade regulatória é medida justamente a partir de sua construção em relações empiricamente comprováveis.

Significa dizer que a experimentação e a incerteza são elementos intrínsecos ao *aperfeiçoamento regulatório*. Logo, o limite prático aqui colocado é justamente a impossibilidade de “testar” a teoria no escopo desta pesquisa, especialmente em ambiente institucional tão dinâmico. Mas esta nunca foi a intenção: o objetivo é apresentar um *caminho* para o *aperfeiçoamento* do arranjo institucional analisado, a partir da investigação da teoria da regulação responsiva aspiracional como marco teórico central do estudo, ou seja, operando – ao mesmo tempo – como filtro analítico do *diagnóstico* conduzido e como *fundamento normativo e metodológico* para o desenvolvimento de um marco regulatório eficaz para a conformação institucional das *Big Techs*.

### ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta pesquisa se estrutura em dois grandes eixos – diagnóstico e caminho para aperfeiçoamento – refletidos nos seus dois capítulos.

No *Capítulo 1*, empreende-se um *diagnóstico* do setor – i.e., investiga-se o panorama normativo vigente e os debates legislativos mais relevantes – centrado nas temáticas aventadas no Projeto de Lei nº 2.630/2020 – mas de modo algum restrita só a ele. Esse levantamento permite identificar não apenas os *gargalos* e *incertezas* do modelo regulatório vigente, mas também a lógica por trás das tentativas normativas de disciplinar a atuação dessas empresas, primeiro sob um prisma *legislativo* (tópico 1.1) e, depois, sob um prisma *setorial* (tópico 1.2). Ao longo do Capítulo, discute-se se essas iniciativas representam avanços concretos ou se recaem sobre a lógica do *ritualismo*

*regulatório* que falha em capturar as particularidades desse setor. A partir desse mapeamento, emerge um quadro crítico sobre os desafios que precisam ser enfrentados para que a regulação possa ser implementada a fim de *maximizar as oportunidades regulatórias* apresentadas pelas *Big Techs*.

O *Capítulo 2* desloca o olhar para a tentativa de conceber um *caminho* para *aperfeiçoamento* da política pública setorial de regulação das *Big Techs*, explorando a possibilidade da *regulação responsiva aspiracional* se apresentar como um modelo capaz de enfrentar os *gargalos* levantados no *diagnóstico*. O primeiro movimento do *Capítulo* aprofunda a discussão sobre *capitalismo regulatório*, destacando como as *Big Techs* constituem a expressão máxima de sua dinâmica cíclica (item 2.1). A partir dessa base, argumenta-se que a *regulação responsiva* oferece uma resposta à pandemia de *ritualismo regulatório* oriunda do *capitalismo regulatório*. Contudo, pondera-se que o modelo é limitado à busca pela conformidade com padrões mínimos de comportamento, desperdiçando o potencial regulatório latente nas *Big Techs* (item 2.2). Em seguida, a análise se volta à *regulação responsiva aspiracional* como estratégia regulatória voltada à maximização de oportunidades, a partir da integração entre mecanismos regulatórios voltados à consecução de metas de conformidade e metas idealizadas de conduta. A hipótese central deste estudo – a implementação do *diamante regulatório* (*regulação responsiva aspiracional*) como modelo apto a maximizar a capacidade produtiva inédita das *Big Techs* em prol de objetivos mais amplos do que o mero cumprimento do dever legal – é testada à luz dos gargalos levantados no *Capítulo* anterior.

## **CAPÍTULO 1 – DIAGNÓSTICO**

### ***Esquadrinhamento do arcabouço jurídico-regulatório destinado à conformação institucional das Big Techs no Brasil***

O objetivo deste primeiro capítulo é promover *diagnóstico* de recorte do arcabouço jurídico-regulatório destinado à conformação institucional das *Big Techs* no Brasil. Embora o recorte abranja as matérias debatidas no âmbito do PL nº 2.630/2020, não se restringe a ele, trazendo à baila outros Projetos de Lei que também lidam com a temática. Dividir-se-á o capítulo em dois subcapítulos: *1.1 Debate Legislativo* e *1.2. Debate Setorial*. No primeiro iniciar-se-á descrevendo o substitutivo do Projeto de Lei mencionado com o intuito de não apenas delimitar as temáticas que serão analisadas, mas fazendo, também, esforço de *contextualização*.

Em seguida, passar-se-á ao esforço de identificação de *gargalos*, com base na análise dos seguintes pontos: 1.2.1. Alteração do regime de responsabilidade das plataformas; 1.2.2. Indefinição sobre os arranjos institucionais em torno da regulamentação, fiscalização e aplicação da lei; 1.2.3. Imunidade a agentes políticos, com disposições que inibem a ação dos provedores; 1.2.4. Riscos à privacidade; 1.2.5. Inclusão de disposições sobre remuneração de conteúdos jornalísticos e de direitos autorais, questões incorporadas de outros debates legislativos.

Quanto ao *Debate Setorial*, opera-se recorte com base na distribuição de competências regulatórias propostas pelo Projeto de Lei nº 4.691/2024, que as divide entre a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Descreve-se um panorama geral da atuação dessas agências em contraste com as competências aventadas no *Debate Legislativo*.

#### **1.1 Debate Legislativo**

O Projeto de Lei nº 2.630/2020 é de autoria do Senador Alessandro Vieira (MDB – SE), elaborado com o intuito de instituir a “Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet”. Em seu texto original, a norma foi concebida para estabelecer:

normas relativas à transparência de redes sociais e de serviços de mensagens privadas, sobretudo no tocante à responsabilidade dos provedores pelo combate à desinformação e pelo aumento da transparência na internet, à

transparência em relação a conteúdos patrocinados e à atuação do poder público, bem como estabelece sanções para o descumprimento da lei.

Foram apresentadas 152 emendas ao longo do trâmite do Projeto de Lei no Plenário do Senado Federal. Este restou aprovado na casa em 30 de junho de 2020, e encaminhado à revisão da Câmara dos Deputados em 02 de julho de 2020.

O substitutivo do PL nº 2.630/2020, sob relatoria do Deputado Orlando Silva (PcdoB – SP), foi então apresentado em voto em 27 de abril de 2023, com 60 artigos (24 artigos a mais do que a proposição elaborada pelo Senado). A ênfase em desinformação e moderação de conteúdo levou a proposição a ser conhecida popularmente como *PL das Fake News*, sob o mote de limitar o poder das plataformas e empoderar a sociedade.

### **1.1.1 PL nº 2.630/2020: descrição do substitutivo**

Nas palavras do relator do substitutivo ao PL nº 2.630/2020:

a proposta que aqui analisamos é essencial para delimitar, de maneira precisa e efetiva, regras e princípios fundamentais para regular as plataformas e estabelecer soluções para o tratamento das notícias falsas e da desinformação no âmbito da rede mundial de computadores no Brasil, resguardando os direitos fundamentais constitucionais e contribuindo para que a interação social no ambiente virtual seja mais civilizada e serena.

É, portanto, sob essa ótica que o Artigo 1º do referido substitutivo delinea o propósito da norma de criar um marco regulatório que imponha normas de transparência para provedores de serviço. Importante destacar que, conforme estabelecido no parágrafo único, as disposições da lei não devem incorrer em nenhum tipo de restrição de qualquer forma de manifestação cultural, em respeito aos arts. 5º e 220 da Constituição Federal.

O objeto de aplicação da Lei é definido em seu Artigo 2º, onde se estabelece sua aplicação aos provedores que ofertem serviços ao público brasileiro e possuam mais de 10 milhões de usuários mensais. Integram-se a essa definição provedores de: (i) redes sociais; (ii) ferramentas de busca; (iii) mensageria instantânea; e (iv) aplicações ofertantes de conteúdo sob demanda, conforme preconiza o Artigo 31. Sobre este último, importa destacar que não consta a mesma exigência mínima de dez milhões de usuários mensais, em razão de se referir a questões atinentes a direitos autorais (VOTO, p. 45).

Excluem-se do escopo da proposição os provedores que se configurem como (i) enciclopédias online sem fins lucrativos; (ii) repositórios científicos e educativos; (iii) plataformas de desenvolvimento e compartilhamento de software de código aberto; (iv) plataformas fechadas de reuniões virtuais por vídeo ou voz; (v) as ferramentas de busca e disponibilização de dados obtidos do poder público; e (vii) plataformas de jogos e apostas online.

O Artigo 3º lista os princípios que devem guiar a implementação da norma. Foi incluído ao substitutivo o princípio da proteção da saúde pública – sob a justificativa da gravidade da pandemia de Covid-19 – e o dever de vedação à discriminação ilícita ou abusiva de usuários pelos serviços dos provedores de que trata a proposta, inclusive quanto a dados atualizados e a não restrição técnica de funcionalidades.

No que diz respeito aos objetivos da proposição, foram elencados no Artigo 4º corolários como o fortalecimento do processo democrático e o fomento à diversidade de informações no Brasil, a garantia da transparência dos provedores em relação a suas atividades com o usuário – incluindo sobre seus procedimentos de elaboração e modificação de seus termos de uso – a adoção de critérios de moderação e recomendação de conteúdos e identificação de conteúdos publicitários ou impulsionados. Do mesmo modo, foi acrescentado ao projeto inicial o objetivo de limitação do uso de dados de qualquer natureza e o princípio da livre iniciativa, com o objetivo de “emprestar maior relevo à garantia da transparência, do contraditório, da ampla defesa e do devido processo” (BRASIL, 2020, p. 46) e possuir “elemento limitador sobre o ímpeto da força regulatória incidente nos serviços prestados pelos provedores” (BRASIL, 2020, p. 46).

O Artigo 5º traz definições de termos como “anunciante”, “conta automatizada”, “moderação de conteúdo”, “perfilamento”, dentre outros. Algumas alterações foram realizadas em relação ao projeto original com o objetivo de concentrar esforços no enfrentamento da desinformação, conforme se extrai do voto do relator.

No Capítulo II, Seção I (Artigo 6º), foram definidas as responsabilidades civis que cabem aos provedores em cada situação. Nesse sentido, os provedores respondem de forma solidária: (i) pela reparação dos danos causados por conteúdos gerados por terceiros cuja distribuição tenha sido realizada por meio de publicidade de plataforma; e (ii) por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros quando houver descumprimento das obrigações de dever de cuidado, na duração do protocolo de segurança de que trata a Seção IV.

A Seção II aborda as obrigações dos provedores em relação à identificação, análise e mitigação de riscos. O Artigo 7º determina que os provedores devem identificar, analisar e avaliar diligentemente os riscos sistêmicos decorrentes da concepção ou do funcionamento dos seus serviços e dos seus sistemas relacionados, incluindo os sistemas algorítmicos.

A avaliação de risco – que deverá ser publicada anualmente e antes da introdução de funcionalidades suscetíveis de terem um impacto críticos nos riscos identificados – perpassa pela consideração de fatores como a concepção dos seus sistemas de recomendação e de qualquer outro sistema algorítmico pertinente, os seus sistemas de moderação de conteúdos, os termos de uso e a sua aplicação, os sistemas de exibição de publicidade de plataforma e a influência da manipulação maliciosa e intencional no serviço. A avaliação incluirá, no mínimo, a análise de riscos relativos à difusão de conteúdos ilícitos no âmbito dos serviços; à garantia e promoção do direito à liberdade de expressão, de informação e de imprensa e ao pluralismo dos meios de comunicação social; à violência contra a mulher, ao racismo, à proteção da saúde pública, a crianças e adolescentes, idosos, e aqueles com consequências negativas graves para o bem-estar físico e mental da pessoa; ao Estado Democrático de Direito e à higidez do processo eleitoral; e aos efeitos de discriminação ilegal ou abusiva em decorrência do uso de dados pessoais sensíveis ou de impactos desproporcionais em razão de características pessoais.

Identificados os riscos sistêmicos aduzidos, os provedores deverão adotar medidas de atenuação razoáveis, proporcionais e eficazes (Artigo 8º), como: *(i)* adaptação das características dos serviços e de sua interface; *(ii)* modificação dos termos de uso e métodos de moderação de conteúdo; *(iii)* reforço dos processos internos e melhorias nos sistemas algorítmicos; e *(iv)* proteção específica para crianças e adolescentes, como verificação de idade e ferramentas de controle parental.

O Artigo 9º estabelece que os provedores devem conceder acesso aos dados necessários para a detecção e compreensão dos riscos sistêmicos gerados, facilitando a avaliação das medidas de mitigação implementadas. Do mesmo modo, devem apresentar o relatório de avaliação e atenuação de riscos sistêmicos, conforme o Artigo 10º. Ambas as disposições subordinam suas medidas “na forma da regulamentação”.

A Seção III trata sobre as obrigações de Dever de Cuidado, em que os provedores devem atuar de forma diligente para prevenir ou mitigar práticas ilícitas no âmbito do seu serviço (Artigo 11). Incluem-se nesse âmbito a disseminação de

conteúdos relacionados a crimes contra o Estado Democrático de Direito, terrorismo, suicídio, crimes contra crianças e adolescentes, racismo, violência contra a mulher e infrações sanitárias.

Os Artigos 12 a 15 (Seção IV) delineiam as obrigações que devem ser adotadas quando houver risco iminente de danos, isto é: *(i)* quando configurado risco iminente de danos à dimensão coletiva de direitos fundamentais; nos casos previstos do dever de cuidados; ou *(ii)* no descumprimento das obrigações estabelecidas na seção da avaliação de risco sistêmico. O Artigo 12 estabelece que, ao identificar um risco iminente de dano significativo relacionado à disseminação de conteúdos ilícitos ou práticas prejudiciais, os provedores devem adotar medidas urgentes e preventivas. Entre as medidas possíveis estão a intensificação da moderação de conteúdos relacionados ao tema identificado, a inserção de alertas em conteúdo potencialmente nocivo e a comunicação proativa com órgãos reguladores e entidades relevantes.

O Artigo 13 dispõe que, durante a vigência do protocolo de segurança, os provedores poderão ser responsabilizados civilmente por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros, caso seja demonstrado conhecimento prévio dos riscos. Tal responsabilidade será solidária quando houver risco iminente de danos durante o período de duração do protocolo e será restrita aos temas e hipóteses nele estipulados.

Os Artigos 14 e 15 pormenorizam questões relativas ao protocolo de segurança, determinando que ele deve apontar elementos que caracterizem o risco iminente, identificação dos provedores impactados, delimitação temática dos conteúdos, e medidas de mitigação eficazes. Os provedores devem produzir relatórios específicos sobre as ações realizadas no âmbito do protocolo de segurança, publicado em prazo de 30 dias, conforme a regulamentação. Também se estabelece que será criado canal de denúncia para apurar eventuais abusos ocorridos no âmbito do protocolo de segurança, passíveis de sanção.

Por sua vez, o Capítulo III (Artigos 16 a 19) da proposição aborda os procedimentos para notificação de conteúdos potencialmente ilegais pelos usuários e define o devido processo nos procedimentos de moderação de conteúdo. A norma determina que os provedores devem criar mecanismos próprios – nos termos da regulamentação – que permitam a qualquer usuário notificar a presença de conteúdos potencialmente ilegais. Do mesmo modo, estabelece que o usuário que publicou o conteúdo deve ser notificado sobre: *(i)* a natureza da medida aplicada e seu escopo

territorial; *(ii)* a fundamentação para sua adoção – apontando a cláusula aplicada ou a base legal para sua aplicação; *(iii)* procedimentos e prazos para exercício de direito de revisão; e *(iv)* se a decisão foi tomada exclusivamente por sistema automatizado – com os respectivos critérios e procedimentos imbuídos na máquina.

Da mesma forma, determina que os provedores devem fornecer respostas fundamentadas e objetivas aos pedidos de revisão e providenciar sua reversão imediata em casos de equívoco. Também se estabelece a disponibilização de canal próprio, por tempo mínimo de seis meses, para formulação de denúncias sobre conteúdos e contas em operação e envio de pedido de revisão de decisões e consulta do histórico de interações entre o provedor e o usuário. As ações deverão ser publicizada pelos próprios provedores.

O Capítulo IV (Artigos 20 a 25) se refere aos deveres de transparência dos provedores. enfatiza a importância da transparência nos termos de uso dos provedores e nos algoritmos de recomendação. Os provedores devem disponibilizar de forma clara informações sobre seus termos de uso, incluindo os tipos de conteúdo proibidos, a faixa etária a que se destinam, potenciais riscos de uso, e os critérios de moderação. Além disso, o Projeto de lei exige que os provedores publiquem relatórios semestrais de transparência e realizem auditorias externas anuais para avaliar a conformidade com as normas estabelecidas.

O Capítulo V (Artigos 26 a 30) dispõe sobre os deveres dos provedores em relação à publicidade digital. O Artigo 26 estabelece que os provedores devem identificar, de forma clara e inequívoca, a publicidade de plataforma, permitindo que o usuário saiba quem é o responsável pelo impulsionamento ou pelo anúncio publicitário. Além disso, os provedores devem oferecer informações facilmente acessíveis sobre os principais parâmetros utilizados para determinar o público-alvo da publicidade e como o usuário pode alterar esses parâmetros, garantindo maior transparência quanto à segmentação de conteúdo patrocinado. As disposições do artigo se aplicam inclusive às plataformas de publicidade programática e de publicidade direcionada a usuários. O texto prevê também que os provedores mantenham um repositório público contendo informações detalhadas sobre todos os anúncios impulsionados, incluindo a íntegra dos conteúdos, dados sobre os responsáveis pelo pagamento, as características gerais da audiência contratada e o número de destinatários alcançados.

O Artigo 27 exige que os provedores solicitem a identificação dos anunciantes por meio de documento válido, assegurando que a publicidade esteja vinculada a

pessoas físicas ou jurídicas devidamente identificadas. Essas informações devem ser mantidas em sigilo, salvo determinação judicial. Já o Artigo 28 obriga os provedores a disponibilizarem mecanismos que permitam aos usuários consultar o histórico dos anúncios com os quais tiveram contato nos últimos seis meses, com detalhes sobre os critérios e procedimentos aplicados no perfilamento utilizado para direcionar a publicidade.

O Artigo 29 regula a comercialização de publicidade de plataforma realizada por provedores sediados no exterior, estipulando que a negociação deve ocorrer por intermédio de um representante constituído no Brasil, em observância à legislação brasileira. O compartilhamento de dados pessoais de usuários com terceiros, para exploração direta ou indireta no mercado, deve seguir os preceitos da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018) e observar as disposições da Lei nº 12.529/2011.

O Capítulo VI trata dos direitos de autor e direitos conexos, prevendo que conteúdos protegidos, incluindo textos, vídeos, áudios e imagens utilizados pelos provedores, ensejem remuneração a seus titulares. O Artigo 31 determina que essa remuneração será regulamentada por órgão competente, que definirá os critérios, formas de aferição de valores, métodos de negociação e resolução de conflitos, com vistas à valorização do conteúdo nacional, regional, local e independente. O dispositivo abrange conteúdos musicais e audiovisuais, sem prejuízo de outros protegidos pela Lei nº 9.610/1998. A gestão coletiva de direitos autorais, exercida preferencialmente por associações, será responsável pela negociação dos valores devidos pelos provedores. No cálculo da remuneração, será considerada a totalidade das receitas geradas pelos provedores, incluindo receitas publicitárias, relativas ao conteúdo consumido no Brasil ou produzido por cidadãos brasileiros.

O texto proíbe que os provedores utilizem artifícios contábeis para frustrar ou reduzir a remuneração devida, especialmente por meio de práticas de contabilização de receitas em domicílio fiscal no exterior. Também impõe aos provedores a obrigação de adotar mecanismos para identificar e neutralizar contas automatizadas que distorçam artificialmente rankings e listas de reprodução. Além disso, proíbe-se o uso de práticas que privilegiem, sem informação ao usuário, determinados conteúdos com o intuito de favorecer empresas integrantes do mesmo grupo econômico, sócias ou parceiras comerciais da plataforma.

O Capítulo VII aborda os conteúdos jornalísticos, estabelecendo a obrigatoriedade de remuneração às empresas jornalísticas pela utilização de seus conteúdos em quaisquer formatos. O Artigo 32 prevê que a regulamentação definirá os critérios de remuneração e garantirá a valorização do jornalismo profissional nacional, regional, local e independente. A norma assegura que a pactuação entre provedores e empresas jornalísticas seja livre, facultando a negociação coletiva para a definição de valores e prazos de remuneração. A regulamentação também deverá prever mecanismos de arbitragem em casos de inviabilidade de acordo entre as partes. O dispositivo protege o usuário final, vedando que a remuneração implique qualquer tipo de encargo adicional para o acesso e compartilhamento de conteúdos jornalísticos sem fins econômicos. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE será responsável por coibir abusos de posição dominante por parte dos provedores nas negociações com empresas jornalísticas.

O Capítulo VIII (Artigos 33 a 37) trata da atuação do poder público e regulamenta as contas institucionais de redes sociais mantidas por integrantes da Administração Pública. O Artigo 33 classifica essas contas como de interesse público e proíbe restrições de acesso às suas publicações. Caso um provedor intervenha ilícitamente em tais contas, poderá ser ajuizada ação judicial para restabelecer o acesso, devendo o Poder Judiciário determinar a reativação em até 24 horas, desde que comprovado o cumprimento das obrigações legais e princípios constitucionais. O dispositivo também estabelece que agentes políticos devem indicar a conta oficial que representa seu mandato ou cargo, enquanto outras contas pessoais, que contenham manifestações oficiais, também poderão ser consideradas de interesse público.

O Artigo 34 determina que os portais de transparência dos órgãos públicos divulguem informações detalhadas sobre a contratação de publicidade de plataforma, incluindo valores de contrato, dados das empresas contratadas, critérios de definição do público-alvo e lista de páginas e meios onde os recursos foram aplicados. O Artigo 35 veda a destinação de recursos públicos para publicidade em sítios eletrônicos ou contas que promovam discursos ilícitos, conforme descrito no Artigo 11. O texto também proíbe a contratação de publicidade por órgãos públicos junto a provedores não constituídos segundo a legislação brasileira.

O Capítulo IX (Artigo 38) versa sobre o fomento à educação para o uso seguro da internet, reforçando o dever do Estado de promover a alfabetização digital e a educação midiática em todos os níveis de ensino. As diretrizes incluem o

desenvolvimento do pensamento crítico, a conscientização sobre privacidade e proteção de dados, e a capacitação de profissionais de ensino para atender às demandas dessa nova realidade informacional. A norma prevê campanhas educativas voltadas à prevenção da desinformação e ao estímulo da participação responsável no ambiente digital, articuladas com as estratégias da Política Nacional de Educação Digital.

O Capítulo X (Artigos 39 e 40) trata da proteção de crianças e adolescentes, estabelecendo que os provedores devem garantir um nível elevado de privacidade e segurança, projetando seus serviços com base no melhor interesse desse público. É vedada a criação de perfis comportamentais a partir da coleta de dados pessoais de crianças e adolescentes para fins de publicidade direcionada. Os provedores devem adotar medidas técnicas para verificar a idade dos usuários, resguardando seu direito à privacidade e proteção de dados.

O Capítulo XI (Artigos 41 a 43) dispõe sobre os deveres dos provedores de serviços de mensageria instantânea. O Artigo 41 estabelece que as plataformas devem limitar o encaminhamento de mensagens para múltiplos destinatários e implementar mecanismos para aferir o consentimento prévio do usuário para inclusão em grupos e listas de transmissão. O Artigo 42 permite que, mediante ordem judicial, sejam preservadas informações necessárias para identificar a primeira conta responsável por enviar conteúdo ilícito, respeitando os limites de prazo e finalidade definidos em lei.

O Capítulo XII (Artigos 44 a 46) regula os trâmites judiciais e de investigação, dispondo sobre prazos e obrigações dos provedores em relação à remoção de conteúdo ilícito e à preservação de provas. O descumprimento das ordens judiciais pode acarretar multas elevadas e sanções adicionais. Já o Capítulo XIII (Artigos 47 a 49) trata das sanções aplicáveis em casos de infração às normas previstas na lei, estabelecendo penalidades que vão desde advertências e multas até a suspensão temporária das atividades dos provedores.

Por fim, o Capítulo XIV (Artigo 50) cria o tipo penal de divulgação massiva de notícias sabidamente falsas que comprometam a integridade do processo eleitoral ou causem dano à integridade física, com pena de reclusão e multa. O Capítulo XV (Artigos 51 a 53) define as atribuições do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que será responsável por validar os códigos de conduta elaborados pelos provedores e emitir diretrizes para avaliação de riscos sistêmicos e protocolos de segurança. O Capítulo XVI (Artigos 54 a 60) traz as disposições finais, estabelecendo prazos para a

entrada em vigor das obrigações e prevendo uma revisão da legislação após cinco anos de vigência, com base na avaliação de sua efetividade e impacto.

O projeto também foi marcado pela realização do “*Ciclo de Debates Públicos para a Discussão do PL nº 2.630*”, onde foram empreendidos debates produtivos na realização de onze meses de discussão e a participação de setenta e dois especialistas e diversos membros da Câmara dos Deputados. Do mesmo modo, foram realizadas, também: uma reunião no âmbito da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicações e Informática – CCTCI – e catorze reuniões no Grupo de Trabalho da proposição, com um total de quinze audiências públicas (BRASIL, 2020, p. 5).

A proposição ora em apreço emerge como materialização de pressão regulatória decorrente de um contexto global de crise de confiança nas redes, impulsionado pelo ganho de capital político por parte das *Big Techs* em contexto de difusão de discursos de ódio e de conteúdos desinformativos. Nesse sentido, o Relator do Projeto expressamente recorre à legislação comparada para justificar a importância da temática, argumentando que a moderação de conteúdo já é prioridade em uma gama de países<sup>38</sup>, e trazendo exemplos concretos da experiência comparada.

Ao tempo da realização desta pesquisa, a tramitação do PL está travada desde meados de 2023 e não chegou a ir ao Plenário. Os prognósticos para sua aprovação, por suposto, tampouco são positivos. Contudo, em junho de 2024, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), criou novo grupo de trabalho para apresentar texto mais “maduro” para ir ao Plenário<sup>39</sup>. Certo é que não há consenso em torno de projeto que guarda tanta polêmica.

Para melhor contextualizar a proposição, faz-se uso de quadro<sup>40</sup> sintetizando alguns dos principais aspectos em disputa em torno do PL 2630/2020:

---

<sup>38</sup> É nítida a influência do *Digital Services Act – DSA*, da União Europeia, no PL nº 2.630/20. O próprio voto do relator traz uma explicação detalhada do regramento europeu. Ver: VOTO, p. 38-44. Embora exista diferenças significativas entre as duas propostas, ambas têm em comum a intenção de estabelecer regras claras para a proteção dos direitos dos usuários e para a responsabilização das plataformas digitais. Ver mais em: CAMPOS, Ricardo, et. al. **Análise Comparativa: PL 2630/20 e Digital Services ACT (DSA)**. Legal Grounds *Institute*, março de 2023, 28p.

<sup>39</sup> Ver: <https://www.camara.leg.br/noticias/1069265-lira-cria-grupo-de-trabalho-para-analise-de-projeto-que-trata-das-redes-sociais/>

<sup>40</sup> Este quadro foi extraído do *Internet Impact Brief* conduzido pelo Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) da FGV – SP em conjunto com a *Internet Society* Capítulo Brasil (ISOC Brasil). Ainda que para esta pesquisa a ordem da apresentação dos pontos em disputa tenha sido alterada, não há mudança no conteúdo em si. Ver: CAMELO, Ana Paula et al. *Internet Impact Brief. Propostas para regulamentar plataformas digitais no Brasil: potenciais impactos para a internet*. São Paulo: CEPI FGV DIREITO SP; ISOC Brasil, 2024.p. 7.

Pontos de maior consenso	Pontos mais controversos
<p>a) Obrigações de transparência (incluindo relatórios periódicos e abertura de informações para pesquisa);</p> <p>b) Termos e políticas em português e adequados à legislação brasileira;</p> <p>c) Direito ao contraditório e à ampla defesa diante da remoção de conteúdo e/ou outras medidas relacionadas à moderação do conteúdo; e</p> <p>d) Promoção da educação digital para o uso seguro, consciente e responsável da internet.</p>	<p>a) Alteração do regime de responsabilidade das plataformas;</p> <p>b) Indefinição sobre os arranjos institucionais em torno da regulamentação, fiscalização e aplicação da lei;</p> <p>c) Imunidade a agentes políticos, com disposições que inibem a ação dos provedores;</p> <p>d) Riscos à privacidade; e</p> <p>e) Inclusão de disposições sobre remuneração de conteúdos jornalísticos e de direitos autorais, questões incorporadas de outros debates legislativos.</p>

Tabela 1 – Síntese de aspectos em disputa em torno do PL nº 2.630/2020

Fonte: CAMELO, Ana Paula et al. *Internet Impact Brief. Propostas para regulamentar plataformas digitais no Brasil: potenciais impactos para a internet*. São Paulo: CEPI FGV DIREITO SP; ISOC Brasil, 2024, p. 7

A identificação de gargalos se pautará, portanto, a partir da análise dos pontos suscitados no quadro ilustrativo.

### 1.1.2 PL nº 2.630/2020: identificação de gargalos

#### 1.1.2.1. Alteração do Regime de Responsabilidade das Plataformas

Antes de entrar especificamente nas propostas de alteração do regime de responsabilidade das plataformas previstas no PL nº 2.630/20, cumpre fazer breve digressão sobre o regime ora vigente.

O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) dispõe especificamente sobre a responsabilidade dos provedores por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros na Seção III de seu Capítulo II (*Da provisão de conexão e de aplicações de*

*internet*). Assim são definidos os dispositivos que determinam o atual regime de responsabilidade:

Art. 18. O provedor de conexão à internet não será responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros.

Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário.

§ 1º A ordem judicial de que trata o **caput** deverá conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do material.

§ 2º A aplicação do disposto neste artigo para infrações a direitos de autor ou a direitos conexos depende de previsão legal específica, que deverá respeitar a liberdade de expressão e demais garantias previstas no art. 5º da Constituição Federal.

§ 3º As causas que versem sobre ressarcimento por danos decorrentes de conteúdos disponibilizados na internet relacionados à honra, à reputação ou a direitos de personalidade, bem como sobre a indisponibilização desses conteúdos por provedores de aplicações de internet, poderão ser apresentadas perante os juizados especiais.

§ 4º O juiz, inclusive no procedimento previsto no § 3º, poderá antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, existindo prova inequívoca do fato e considerado o interesse da coletividade na disponibilização do conteúdo na internet, desde que presentes os requisitos de verossimilhança da alegação do autor e de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação.

Art. 20. Sempre que tiver informações de contato do usuário diretamente responsável pelo conteúdo a que se refere o art. 19, caberá ao provedor de aplicações de internet comunicar-lhe os motivos e informações relativos à indisponibilização de conteúdo, com informações que permitam o contraditório e a ampla defesa em juízo, salvo expressa previsão legal ou expressa determinação judicial fundamentada em contrário.

Parágrafo único. Quando solicitado pelo usuário que disponibilizou o conteúdo tornado indisponível, o provedor de aplicações de internet que exerce essa atividade de forma organizada, profissionalmente e com fins econômicos substituirá o conteúdo tornado indisponível pela motivação ou pela ordem judicial que deu fundamento à indisponibilização.

Art. 21. O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo.

Parágrafo único. A notificação prevista no **caput** deverá conter, sob pena de nulidade, elementos que permitam a identificação específica do material apontado como violador da intimidade do participante e a verificação da legitimidade para apresentação do pedido.

A partir da diferenciação entre *provedores de conexão à internet* e *provedores de aplicações de internet*, o MCI estabeleceu dois tipos de isenções de responsabilidade civil: (i) isenção de responsabilidade absoluta – garantida aos provedores de acesso/conexão à internet com o objetivo de preservar o princípio geral de inimputabilidade da rede<sup>41</sup> e preservar os serviços que garantem acesso; e (ii) isenção de responsabilidade parcial: garantida aos provedores de aplicações de internet que, de acordo com modelo brasileiro, só devem ser responsabilizados ante a denotada inércia de conteúdo judicialmente reconhecido como nocivo e objeto de ordem judicial.

Esta distinção encontra razão de ser nos três eixos estruturantes do modelo brasileiro de responsabilidade dos intermediários de internet (SANTOS, 2020, p. 6): (i) a diferenciação entre serviços de provimento de acesso à internet e aplicações de internet; (ii) a necessidade de salvaguardar as atividades relativas ao provimento de conexão e dissociá-las de práticas de usuários que porventura causem danos a terceiros; e (iii) evitar a responsabilização imediata e direta de provedores de aplicações de Internet por conteúdos de seus usuários.

Assim, visando a garantia da liberdade de expressão e o impedimento da censura prévia praticada por provedores de aplicação, o modelo de responsabilidade civil sedimentado pelo MCI erigiu o Judiciário como instância legítima para decidir acerca de contendas sobre a legalidade de determinado conteúdo, bem como em relação à existência de danos a serem indenizados pelo responsável (SOUZA, 2014, p. 801)

Dito de outro modo, a ordem judicial é necessária para gerar a responsabilidade do provedor, mas não é obrigatória para que um conteúdo possa ser excluído. Nesse ponto a Lei refletiu a Constituição ao delimitar a esfera do que é o interesse público – em que o Judiciário é o mediador – e o que é interesse privado – em que a plataforma é a mediadora (BRANCO et al, 2024). O processo vale-se da premissa da liberdade constitucionalmente assegurada como regra e limitada pelo interesse público, isto é, definida em lei e, subsequentemente, aplicada pelo Judiciário. A ideia de judicializar a moderação de conteúdo encampa a noção de estabelecer um *safe-harbour* para impedir

---

<sup>41</sup> O Princípio da Inimputabilidade da Rede é definido pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil: O combate a ilícitos na rede deve atingir os responsáveis finais e não os meios de acesso e transporte, sempre preservando os princípios maiores de defesa da liberdade, da privacidade e do respeito aos direitos humanos. Ver documento sobre Princípios para a Governança e Uso da Internet, Disponível em: <https://principios.cgi.br/>.

o fenômeno de *overblocking*<sup>42</sup>. Concebido dessa forma, para Ronaldo Lemos e Carlos Affonso Souza (2016, p. 104):

o Marco Civil viabiliza soluções para acomodar os interesses em jogo de forma a prestigiar a liberdade de expressão, definindo claramente o papel do provedor e assegurando ao mesmo uma função de destaque na prevenção e na eliminação do dano sem que isso seja alcançado de forma através de juízos arbitrários ou de simples temor de futura responsabilização.

De igual modo, a participação do Judiciário permite que a análise dos conteúdos seja feita de modo menos discricionário e confere mais segurança jurídica para a atuação dos provedores de aplicações da internet (SOUZA, 2014, p. 9). Ao afastar-se do modelo de *notice and take down*<sup>43</sup> e estabelecer um regime de responsabilidade de intermediários específico para provedores de aplicações de Internet, o MCI visou impedir a profusão de decisões judiciais divergentes e propiciar incentivos a investimento no setor.

Este estímulo ao potencial de inovação da internet também é notado na indiferenciação quantitativa entre provedores de aplicação. Ao interferir de forma limitada nas atividades de moderação de conteúdos que alguns provedores realizam e dar espaço à responsabilização somente após a verificação do não cumprimento de ordem judicial determinando a supressão, a lei coloca em pé de igualdade grandes e pequenos provedores de aplicação – pelo simples fato de que os maiores provedores possuem maior capacidade técnica para empregar atividades de monitoramento prévio, bem como maior capacidade operacional para lidar com grande quantidade de notificações extrajudiciais (SANTOS, 2020, p. 10). Não se pode olvidar que o Marco Civil da Internet contribui para o desenvolvimento da economia digital do país ao evitar

---

<sup>42</sup> *Safe Harbour* e *overblocking* são termos incorporados ao debate brasileiro acerca do modelo de responsabilidade subsidiária, mas originados na discussão em torno de normativo estado-unidense, a Seção 230 do *Communications Decency Act*. Para Luna Van Brussel Barroso, este objetivou “remover esses incentivos perversos e criar um porto seguro (safe harbour) para que as plataformas agissem de forma bem intencionada para combater conteúdo ilícito”. Ver: BARROSO, Luna Van Brussel. **Liberdade de expressão e democracia na era digital: O impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 174. Inclui-se nesse debate também a noção de boafé dos provedores encampada na noção do direito norte-americano do *good samaritan*.

<sup>43</sup> Na verdade, o Marco Civil da Internet adotou como *regra* o modelo da notificação judicial (*judicial notice and takedown*) e como *exceção* o da notificação extrajudicial (*notice and takedown*). A regra está presente no art. 19 da norma referida, ao passo que a exceção se encontra disposta no art. 21 do MCI, determinando que os provedores de aplicação podem ser responsabilizados sem a necessidade prévia de ordem judicial, no caso de divulgação de imagens, vídeos ou outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado sem autorização de seus participantes.

a imposição de barreiras de entrada para pequenos provedores, com capacidades e recursos limitados para promover moderação de conteúdo de terceiros.

Em síntese, a lei brasileira estabeleceu modelo de governança dedicado aos provedores de aplicação de internet. Mais especificamente, o artigo 19 é considerado uma escolha de política favorável à inovação, uma vez que o marco oferece às empresas segurança jurídica para experimentar novos modelos de negócios baseados em riscos menos desconhecidos (KELLER, 2020, p. 6)<sup>44</sup>. Isso é consistente com outras disposições do Marco Civil que visam à promoção da inovação, garantindo a "liberdade de modelos de negócios" (art. 3º) e a liberdade de comércio (art. 2º, V).

O pioneirismo do Marco Civil da Internet é evidente por ter ampliado o processo legislativo a partir da realização de processo de consulta realizado através da própria rede, integrando à sua elaboração setores mais expressivos da sociedade do que aqueles que costumam participar das audiências públicas (LEMOS; SOUZA, 2016, p. 97). Mais que isso, a Lei nº 12.965/2014 é fruto de discussão democrática e multissetorial empreendida ao longo de sete anos, capaz de reunir – à época – importante consenso político. Contudo, é inegável que a Lei se encontra atrelada ao período que foi desenvolvida, isto é, em tempo em que não se discutia sobre o paradoxo entre a democratização do conteúdo digital e a crescente importância desse mesmo conteúdo enquanto fonte de poder político e econômico (BALKIN, 2008, p. 13). Aliás, tampouco dever-se-ia esperar que a norma viesse abranger todas as nuances de meio caracterizado pelo constante desenvolvimento.

Em tempo, importa considerar que o Marco Civil da Internet não foi elaborado com enfoque na moderação de conteúdos e modulação de condutas, mas sim sobre o tema da moderação de conteúdos de terceiros em aplicações. Decerto, portanto, que alguns provedores acabaram por adotar diferentes modelos de controle dos fluxos de informações de acordo com a natureza de seus serviços (SANTOS, 2020, p. 10). A abrangência do termo “provedores de aplicação de internet” também não é injustificada, já que a preocupação principal do esforço legislativo foi a de conter as remoções

---

<sup>44</sup> Ainda que o art. 19 estabeleça o Judiciário como fórum legítimo de disputa, isto não retira questões relacionadas a sua legitimidade. Nesse sentido, definições acerca da liberdade de expressão podem requerer provisões estatais positivas, isto é, sob a tutela das competências originais do Legislativo e Executivo. Este debate entra em questões mais amplas acerca da judicialização da política que não estão no escopo desta Monografia. Nesse sentido, ver: KELLER, Clara. *Policy by judicialization: the institutional for intermediary liability in Brazil*. International Review of Law, Computers & Technology, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13600869.2020.1792035>.

discricionárias de conteúdos produzidos por terceiros e, também, de garantir o livre fluxo de informações e bens na camada de serviços e aplicações. Logo, as críticas ao modelo estabelecido não podem ser estabelecidas levando em consideração tão somente a moderação de conteúdo no âmbito das *Big Techs*: a lei engloba também *marketplaces* e sítios de comércio eletrônico – cujo debate encontra-se mais centrado na proteção à propriedade intelectual –, plataformas de gestão coletiva de conteúdos<sup>45</sup> – dotadas de políticas de governança de conteúdos centradas em suas comunidades, cujas regras são estabelecidas pelos próprios membros –, serviços de *streaming* e portais de notícia, serviços de computação em nuvem, redes de entrega de conteúdo (*Content Delivery Networks* – CDNs), dentre diversos outros atores que se enquadram na definição.

Ainda que a conjuntura sob a qual o Marco Civil se desenvolveu tenha direcionado o debate ao campo das *Big Techs*<sup>46</sup>, sua sistemática de responsabilização foi concebida de maneira global: para além de seu caráter principiológico, a norma se destina ao fomento da inovação e do desenvolvimento tecnológico em outras esferas do ecossistema digital (SANTOS, 2020, p. 15).

Apesar de avanços nesse sentido, observam-se limitações no modelo de responsabilidade intermediária centrada em decisão judicial proposto pelo MCI, justamente para recorte dos provedores de aplicações de internet composto pelas *Big Techs*. Nesse sentido, Victor Fernandes (et.al, 2023, p. 68) identifica três *gargalos*: em primeiro lugar, as restrições do Poder Judiciário como único escrutínio público sobre a moderação de conteúdo online, devido à sua seletividade e falta de expertise técnica. Isso limita a capacidade do Judiciário de compreender os efeitos sistêmicos das decisões e restringe o acesso ao escrutínio público àqueles com condições de acionar a justiça, deixando grande parte das decisões sobre liberdade de expressão online sob a responsabilidade exclusiva de empresas privadas<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> São exemplos plataformas como *Reddit*, *Chans* e *Wikipedia*. Ver: SANTOS, Bruna. **Uma avaliação do Modelo de Responsabilidade de Intermediários do Marco Civil para o desenvolvimento da Internet no Brasil**. Internet Society Capítulo Brasil, 2020. p. 13

<sup>46</sup> Como descrito por, Bruna dos Santos, o período que antecedeu a aprovação e discussão do Marco Civil da Internet foi marcado por casos de judicialização de conteúdo postado em plataformas de rede social. Ver: SANTOS, Bruna. **Uma avaliação do Modelo de Responsabilidade de Intermediários do Marco Civil para o desenvolvimento da Internet no Brasil**. Internet Society Capítulo Brasil, 2020. p. 13

<sup>47</sup> Nesse sentido, ver: KELLER, Clara. *Policy by judicialisation: the institutional framework for intermediary liability in Brazil*, International Review of Law, Computers & Technology, v. 35, n. 3, p. 185–203, 2021

Em segundo lugar, a limitação se agrava no contexto da “Sociedade das Plataformas” (DJICK; POELL; WAAL, 2018), onde plataformas digitais privadas, com seu poder econômico e político crescente, afetam profundamente as instituições, transações econômicas e práticas sociais. A concentração de poder dessas plataformas exige regulações estruturais abrangentes que reequilibrem a liberdade econômica e os direitos fundamentais, indo além da mera questão de remoção de conteúdo. Por fim, a terceira limitação está na amplitude de uma regra geral que trata bens jurídicos muito distintos sob o mesmo parâmetro legal, sem considerar a gravidade e o potencial de dano físico irreversível de algumas condutas, como incitação à violência e abuso de menores, o que compromete o tratamento adequado a cada caso.

É certo, portanto, que determinados aspectos podem ser objeto de reforma, justamente para melhor atenderem a problemáticas decorrentes da própria inovação nos últimos anos. Contudo, o mero “descarte” do MCI pelo seu descompasso com externalidades atuais – ínsito a qualquer norma que busque regular meio disruptivo – mostra-se contraproducente.

A esse respeito, a atual discussão acerca da constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil sob os auspícios de conceitos como “*fenômeno de obsolescência legislativa*”<sup>48</sup> e “*processo de inconstitucionalização*”<sup>49</sup> parece depositar na redação do dispositivo a raiz de todos os malefícios oriundos da atuação das *Big Techs*. Ainda que aprimoramentos ao modelo vigente – ou até mesmo sua substituição completa – sejam reputados necessários, é certo que a decisão sobre ponto de inflexão de política pública setorial não se coaduna com o papel do Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento de recurso judicial com controle incidental de constitucionalidade.

É nesse contexto de evolução do debate sobre o fluxo informacional com as ideias de escassez de atenção, maximização do tempo online (BALKIN, 2018, p. 2023) e plataformação da sociedade (POELL; NIEBORG; DIJCK, 2019) que surgem alternativas críticas ao modelo de responsabilidade estabelecido pelo Marco Civil da Internet. O PL nº 2.630/20 talvez seja a movimentação legislativa mais significativa

---

<sup>48</sup> Termo utilizado por representante do Instituto Norberto Bobbio e Internet no Estado da Arte (ISTART) em audiência pública realizada na Câmara dos Deputados.

<sup>49</sup> Parecer elaborado em consulta a respeito da constitucionalidade do art. 19 do MCI, formulada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), que atua nos autos como *amicus curiae*, e anexado no e-Doc. 234.

nesse sentido, ao se posicionar como “guarda-chuva” de outros projetos concebidos sobre a mesma temática.

A proposição foge da definição entre *provedores de conexão* e *provedores de aplicações de internet* e define que suas regras se aplicam às redes sociais, ferramentas de busca, mensageria instantânea e provedores de aplicações ofertantes de conteúdo sob demanda – desde que se trate de provedores com número médio de usuários mensais no país superior a dez milhões. Entende-se, portanto, que – à luz do Marco Civil da Internet – os demais provedores de aplicação da internet que não se enquadram na definição acima se mantêm sob regime de responsabilidade subsidiária previsto no artigo 19 do MCI.

A alteração se encontra presente nas três hipóteses previstas para responsabilização solidária dos provedores: (i) pela reparação dos danos causados por conteúdos gerados por terceiros cuja distribuição tenha sido realizada por meio de publicidade de plataforma (art. 6º I); (ii) por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros quando houver descumprimento das obrigações de dever de cuidado, na duração do protocolo de segurança (art. 6º, II); e também na duração do protocolo de segurança (iii) pelos danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros quando demonstrado conhecimento prévio do provedor – bastando para isso o registro da notificação da presença de conteúdos potencialmente ilegais (art. 13 c/c art. 16, *caput*, § 2º).

Ou seja, de acordo com a primeira hipótese, os provedores abarcados pela norma poderão ser responsabilizados independentemente de notificação judicial no caso de danos promovido por terceiros, mas “impulsionados” pelas plataformas. Na segunda hipótese responsabilizar-se-á pelos danos ocorridos por descumprimento dos deveres de cuidado durante o chamado “*protocolo de segurança*”. Este é concebido como procedimento de natureza administrativa cujas etapas e objetivos deverão ser objeto de regulamentação e poderá ser instaurado quando constatada a iminência dos chamados “*riscos sistêmicos*”<sup>50</sup>.

Nesse ponto, o substitutivo não delimita com precisão o que seriam considerados riscos sistêmicos, apenas se limita a determinar a realização de sua

---

<sup>50</sup> Riscos concebidos como aqueles decorrentes da concepção ou do funcionamento dos seus serviços e dos seus sistemas relacionados, com os sistemas algorítmicos, conforme redação do art. 7º do substitutivo.

avaliação levando em conta sua gravidade e probabilidade de ocorrência – sem, contudo, delimitar critérios mais exatos para tal atividade ou delegar tal competência para regulamentação. Além disso, elenca-os em rol não exaustivo, compreendendo riscos:

- i. à garantia e promoção do direito à liberdade de expressão, de informação e de imprensa e ao pluralismo dos meios de comunicação social;
- ii. relativos à violência contra a mulher, ao racismo, à proteção da saúde pública, a crianças e adolescentes, idosos, e aqueles com consequências negativas graves para o bem-estar físico e mental da pessoa;
- iii. ao Estado democrático de direito e à higidez do processo eleitoral;
- iv. os efeitos de discriminação ilegal ou abusiva em decorrência do uso de dados pessoais sensíveis ou de impactos desproporcionais em razão de características pessoais;
- v. a difusão de conteúdos ilícitos que possam configurar:
  - a. crimes contra o Estado Democrático de Direito, tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;
  - b. atos de terrorismo e preparatórios de terrorismo, tipificados pela Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016; crime de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação, tipificado no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;
  - c. crimes contra crianças e adolescentes previstos na Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990, e de incitação à prática de crimes contra crianças e adolescentes ou apologia de fato criminoso ou autor de crimes contra crianças e adolescentes, tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940;
  - d. crime de racismo de que trata o art. 20, 20-A, 20-B e 20-C da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989;
  - e. violência contra a mulher, inclusive os crimes dispostos na Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021; e
  - f. infração sanitária, por deixar de executar, dificultar ou opor-se à execução de medidas sanitárias quando sob situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, de que trata o art. 10 da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.

O chamado *dever de cuidado* é imposto aos provedores para evitar a configuração dos conteúdos ilícitos dispostos nas alíneas *a* a *f*. Determina-se que, para isso, os provedores devem atuar diligentemente para prevenir e mitigar práticas ilícitas no âmbito de seus serviços, envidando esforços para aprimorar o combate à disseminação de conteúdos ilegais gerados por terceiros. Se tais deveres forem descumpridos ao longo do processo de segurança, admite-se a responsabilização civil solidária aos provedores. Nesse sentido, condicionar a responsabilização à violação dos *deveres de cuidado* revela-se interessante, já que agrega um caráter coletivo e não meramente individual à eventual violação por parte das plataformas desse dever, limitando a responsabilização aos casos de descumprimento reiterado (FERNANDES; KELLER; MENDES; 2023, p. 74).

A terceira hipótese de responsabilização configura-se da seguinte forma: (i) configurada a iminência de riscos acima descritos, ou a negligência ou insuficiência da ação do provedor, poderá ser instaurado “protocolo de segurança”; (ii) a partir da instauração do protocolo de segurança e devida notificação, os provedores poderão ser responsabilizados civilmente pelos danos oriundos de conteúdo gerado por terceiros quando demonstrado conhecimento prévio; e (iii) o conhecimento prévio é obtido a partir de notificação – devidamente justificada – aos provedores – em mecanismo de comunicação por eles criados – da presença de conteúdos potencialmente ilegais. Cumpre ressaltar que, nos termos do parágrafo único do art. 13, a responsabilidade por conteúdo de terceiros nessa hipótese incidirá pelo período de duração do protocolo e será restrita aos temas e hipóteses nele estipulados.

A sistemática de responsabilização proposta pelo substitutivo altera em parte, portanto, a sistemática de responsabilização do Marco Civil da Internet – tão somente para o recorte estabelecido no PL nº 2.630/2020, criando três hipóteses que se afastam do preconizado no art. 19 da Lei nº 12.965/2014. Como se extrai do voto do relator (p. 58):

Quanto ao Marco Civil da Internet, acrescentamos, também, que as responsabilizações civis previstas na presente lei constituem exceções ao disposto no artigo 19 daquele diploma.

Um primeiro ponto a ser considerado é a desconsideração parcial da tradição brasileira de regulação da internet encampada justamente pelo Marco Civil da Internet. Chama atenção que o Marco Civil da Internet é pouquíssimo mencionado, tanto no texto do PL como no próprio voto do Relator. Existe menção a uma série de normativos internacionais direcionados a problemática, mas parece se olvidar que o Brasil possui lei que é referência internacional na regulação da Internet – especialmente no modelo de responsabilidade civil insculpido em seu art. 19. Como colocado por Clara Iglesias Keller na 1ª Audiência Pública de discussão sobre o PL<sup>51</sup>, deve se ter cuidado com a importação de estrangeirismos indiferentes à realidade brasileira<sup>52</sup> e destinados a regulação de temáticas específicas – ao passo que o substitutivo em apreço se destina à regulação de uma miríade de temas – o país possui tradição própria de regulação digital.

---

<sup>51</sup> Audiência Pública “Caminhos Regulatórios para Enfrentar a Desinformação” realizada em 06/08/2021 na Câmara dos Deputados no âmbito do Grupo de Trabalho criado para discutir o PL nº 2.630/2020.

<sup>52</sup> Ver: FLÁVIO OLIVEIRA, Amanda Flávio. Regulação de big techs no Brasil: necessidade ou equívoco?. **Revista da AGU**, v. 22. n. 03, 2023. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3309>.

O caráter principiológico do Marco Civil da Internet foi consolidado em um sistema de garantias que "fornece um conjunto abrangente de princípios para orientar a futura regulamentação dos direitos digitais no Brasil" (LEMOS; STEIBEL; SOUZA, 2017, p. 76). A Lei não possui pretensão de completude – vale dizer, foi planejada como uma cartilha de direitos<sup>53</sup> e não um código, concebido com viés principiológico justamente para projetar sua relevância para o futuro (LEMOS; SOUZA, p. 8) – logo, está sujeita a aprimoramentos e reforma, especialmente para lidar com problemáticas relacionadas a *Big Techs* que lhe são extemporâneas. Contudo, ignorar que o MCI fornece desenho institucional importante para a temática é oferecer olhar míope – isto é, dissociado de *contexto* – a assunto que pressupõe integração normativa holística. A dificuldade em operar normas jurídicas simultânea e coordenadamente constitui *gargalo* relevante à inovação (COUTINHO; MOUALLEM, 2016, p. 198).

Questiona-se, por exemplo, se o PL nº 2.630/2020 não poderia complementar o Marco Civil da Internet. Isso porque o artigo 21 da Lei nº 12.965/2014 já prevê exceção ao modelo de *judicial notification and takedown*, determinando que a ausência de tomada de ação diligente após notificação em caso de divulgação de conteúdos usualmente denominados de “pornografia de vingança”. A criação de regime distinto do geral se deu justamente com o intuito de oferecer resposta mais firme e célere a esse tipo de conteúdo (LEMOS; SOUZA, p. 107). Ao invés de criar nova sistemática, poder-se-ia argumentar que o substitutivo poderia adicionar os conteúdos que demandam “*dever de cuidado*” à exceção já prevista no MCI, com o intuito de adequá-la às *Big Techs*<sup>54</sup>.

Outro ponto de debate diz respeito ao grau de especificidade colocado no projeto e à estratégia regulatória posta em prática. Como já foi tratado, o caminho tradicional de comando e controle – fundado em legislação prescritiva – dificulta a implementação e sucesso a longo prazo de norma destinada a lidar com o meio digital<sup>55</sup>. Logo, propor

---

<sup>53</sup> Costuma-se referir ao MCI como *bill of rights* da internet, ou Constituição da Internet. Ver: CELESTE, Eduardo. Terms of service and bills of rights: new mechanisms of constitutionalisation in the social media environment?. *International Review of Law, Computers & Technology*, v. 33, n. 02, pp. 122-138. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/eprint/hPnFfyVuHNnMKdxtixm6/full>.

<sup>54</sup> Em Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais realizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br) a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio (ABERT) somada às demais associações de empresas de mídia tradicional, acreditam que a exceção prevista no art. 21 para casos de pornografia de vingança ou pornografia infantil são um bom exemplo de como o projeto de lei poderia tratar conteúdos associados à desinformação e ao discurso de ódio. Ver: p. 173

<sup>55</sup> Nesse sentido, Reidenberg já avaliava desde 1996 que o caminho para a regulação do ciberespaço se daria de forma indireta, formada por um mix de forças estatais, técnicas, do mercado e de cidadania, em

soluções estanque para empresas com operações multifacetadas e modelos de negócio distintos dificilmente se mostra produtora.

Nesse sentido, há inclusive uma abordagem legislativa incerta da matéria. Por um lado, o PL estabelece um rol não exaustivo de riscos sistêmicos sem delimitar critérios objetivos para sua identificação e configuração, isto é, com o potencial de gerar *chilling effects* nas *Big Techs* que, a fim de evitar sua responsabilização, provavelmente incorrerão em moderação excessiva de conteúdo e, portanto, potencialmente comprometerão direitos fundamentais – para além de gerar zona cinzenta jurídica que deve, inclusive, conduzir a um aumento desproporcional de litigância em torno da disputa de tais conceitos. Do mesmo modo, não se discute que há um debate a ser promovido quanto aos pontos elencados como riscos sistêmicos, mas pergunta-se se há dados empíricos que forneçam maturidade teórica suficiente para pautar política pública com tamanho potencial de imiscuir-se na esfera de direitos individuais.

Por outro lado, o substitutivo impõe obrigações de dever de cuidado restritas tão somente aos conteúdos que possam configurar alguma das infrações descritas no artigo 11. O ponto aqui não é questionar os crimes elencados, mas sim refletir se o apontamento exaustivo de conteúdos ilícitos não retira o incentivo das próprias plataformas em remover conteúdos que outros usuários reputem danosos. Se olvida que, em comparação ao Legislador, as *Big Techs* possuem aparato técnico e conhecimento para melhor identificar como determinada conduta pode ser prejudicial em seu meio. Aliás, como apontado por Clara Keller<sup>56</sup>, desenvolver estratégias regulatórias voltadas para conteúdo costuma possuir alto custo para liberdade de expressão e pouca efetividade no combate à desinformação.

---

que o setor privado deve exercer o papel de força motora do desenvolvimento da sociedade de informação. Ver: REIDENBERG, Joel R. *Governing networks and rule-making in cyberspace*. Emory Law Journal, v. 45, p. 926-930, 1996. Disponível: [https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty\\_scholarship/29/](https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/29/). Mas não prescindindo dos papéis do governo para preservar o interesse público. Do mesmo modo, Lessig aponta como o ciberespaço foi responsável por esta mudança no paradigma de regulação, desviando de um padrão de regulação direta, focado na lei, para a regulação indireta, tendo em vista a ineficiência da primeira para lidar adequadamente com as inovações do meio virtual. Ver: LESSIG, Lawrence. *The constitution of code: limitations on choice-based critiques of cyberspace regulation*. CommLaw Conspectus, v. 5, p. 183-184, 1997. Disponível: <https://scholarship.law.duke.edu/commlaw/vol5/iss2/5/>. No mesmo sentido, James Boyle – fazendo um paralelo com a teoria de Foucault – argumenta que a regulação se daria mais pelo estabelecimento de configurações padrões e questões ligadas a arquitetura tecnológica, voltando-se para um poder regulatório exercido pela conformação cotidiana e vigilância das atividades do que de sanções de fato. Ver: BOYLE, James. *Foucault in cyberspace: Surveillance, sovereignty, and hardwired censors*. In: *Law and Society Approaches to Cyberspace*. Routledge, 2017. p. 184-188. , 2017. Disponível: [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/619/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/619/).

<sup>56</sup> Audiência Pública “Caminhos Regulatórios para Enfrentar a Desinformação” realizada em 06/08/2021 na Câmara dos Deputados no âmbito do Grupo de Trabalho criado para discutir o PL nº 2.630/2020.

O esforço legislativo deveria centrar-se não na eliminação da desinformação – problema estrutural da sociedade, mas potencializado pelo meio digital – mas sim em elaborar mecanismos para limitar e gerenciar a disseminação e garantir que aqueles que efetivamente a perpetrem sejam responsabilizados. É por isso que se valoriza uma redação principiológica como estratégia (GUNNINGHAM; GRABOSKY, 1998), para que, de acordo com Carlos Affonso de Souza<sup>57</sup>, se trabalhe com um texto que impulse a moderação de conteúdo e se preocupe em aumentar a robustez da transparência, a partir de uma redação coerente e informativa, que promova uma participação multissetorial e que crie mecanismos de checagem e adequação a esses princípios. Louvável nesse ponto as previsões de maior transparência e da realização de auditorias externas, assim como a elaboração de relatórios periódicos. Argumenta-se que o foco deveria estar na garantia de *accountability* e dissociado de uma legislação proibitiva.

Trata-se não apenas de estabelecer regras e procedimentos para responsabilidade civil, focada em erros individuais, mas sim de prever institutos que, para além da remoção de conteúdo, permeiem práticas e modelos de negócios com valores públicos (FERNANDES; KELLER; MENDES, 2023, p. 78). Para Evelyn Douek (2022, p. 530), abordagens focadas na pertinência ou não de publicações individuais não compreendem a velocidade e a escala da governança de conteúdo online, que engloba mecanismos e procedimentos além de decisões singulares.

Outro possível *gargalo* gerado pelo substitutivo diz respeito à escolha de instituir responsabilidade solidária aos provedores nas três hipóteses descritas como exceção ao modelo de responsabilidade preconizado no MCI. A responsabilidade civil solidária era justamente a regra prevalente no período de incerteza jurídica anterior à Lei nº 12.965/2014 – e que inclusive foi uma das motivações para sua elaboração.

Em relação à primeira hipótese delineada – responsabilidade solidária quando o conteúdo danoso tenha sido produzido por terceiro, mas distribuído através de publicidade da plataforma – existe, de fato, participação ativa do provedor e não mera intermediação<sup>58</sup>. Quanto às outras duas questiona-se se esse modelo não pode fornecer

---

<sup>57</sup> Em intervenção na Audiência Pública supramencionada.

<sup>58</sup> Em Consulta sobre Regulação de Plataformas Digitais realizada pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br), o CTS/FGV declarou que considera que, para conteúdos promovidos e monetizados pelas entidades empresariais que operam plataformas digitais, a noção de responsabilidade solidária é pertinente, porque, o “[...] papel desempenhado por essas entidades ultrapassa a simples intermediação quando elas deixam de ser apenas um veículo passivo entre o produtor e o consumidor final, e se

a reação inversa àquela que se propõe, já que prejudica o desincentivo racional à publicação de conteúdo ilegal por parte dos usuários – a lógica é simples, se a responsabilização é solidária, aquele que sofreu o dano racionalmente deve buscar indenização com aquele que possui maior capacidade econômica, isto é, o provedor. Remove-se, de igual modo, incentivo econômico para o provedor remover conteúdo de forma autônoma<sup>59</sup>.

Cabe ainda avaliação pragmática sobre o impacto decorrente das mudanças no regime de responsabilidade civil. Ainda que imperfeito, fato é que o Marco Civil da Internet conseguiu promover – até certo ponto – delicado equilíbrio entre direitos individuais e o interesse público. Como demonstrado em estudo realizado pela Terranova Consultoria<sup>60</sup> em parecer sobre o impacto do Marco Civil da Internet nas ações de remoção de conteúdo, a norma foi capaz de incentivar a desjudicialização de processos que envolvem conteúdos de terceiro ao mesmo tempo que veio acompanhada de uma expansão na quantidade de remoções extrajudiciais realizadas pelos provedores de aplicação, ao mesmo tempo que diminuiu a taxa de recorribilidade e aumentou os pedidos de indenização contra terceiros responsáveis. Não se discute sobre a necessidade de atualização do modelo de responsabilização para lidar com os desafios postos pelas *Big Techs*. Contudo, a ausência de análises de impacto regulatório das mudanças propostas pelo PL nº 2.630/2020 gera preocupações quanto aos efeitos que dela advirão.

Os *gargalos* identificados nesse aspecto geram questionamentos à eficácia da política de responsabilidade e moderação de conteúdo propostas pelo substitutivo. Esses possíveis obstáculos ganham ainda mais relevo diante dos receios gerados a partir da mudança de política de moderação de conteúdos da Meta, que decidiu pelo fim de seu Programa de Verificação de Fatos independente nos Estados Unidos e pela alteração de seus sistemas automatizados de moderação de conteúdo para “violações de alta gravidade”<sup>61</sup>. Teme-se, diante de provável acirramento de crise de confiança, que

---

transformam em um amplificador ativo. Em outras palavras, essas plataformas assumem a posição de um agente que se esforça para conectar o consumidor de maneira proativa com o conteúdo em questão”. Ver: CAMELO, Ana Paula et al. *Internet Impact Brief. Propostas para regulamentar plataformas digitais no Brasil: potenciais impactos para a internet*. São Paulo: CEPI FGV DIREITO SP; ISOC Brasil, 2024, p. 172.

<sup>59</sup> Lógica de oferecer um bom serviço para atrair mais usuários.

<sup>60</sup> Parecer acerca do Marco Civil da Internet no âmbito dos REs nº 1.037.396 e nº 1.057.258.

<sup>61</sup> Esse trecho foi extraído de Resposta da Meta à Notificação Extrajudicial 00002/2025/PGU/AGU, enviada pela AGU com o intuito de obter esclarecimentos acerca do anúncio proferido no dia 7 de janeiro

ocorra captura ainda maior de debate tão sensível pelo ritualismo regulatório, impedindo que tema tão sensível ao desenvolvimento do país seja propriamente discutido.

#### 1.1.2.1.1 *Contraponto: PL nº 592/2023*

Tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 592/2023, de autoria do Senador Jorge Seif (PL-SC), que almeja “proteger a personalidade digital das pessoas naturais e a liberdade de expressão na internet”. A proposição estabelece o mesmo recorte de empresas que o PL nº 2.630/2020: plataformas com, no mínimo, dez milhões de usuários registrados – ressalva-se que não impõe um recorte temporal como seu predecessor (art. 5º, IX).

Ainda que de forma sutil, esta proposição possui uma pretensão fundamentalmente distinta daquela que norteou os trabalhos do PL das *Fake News* (constatada, aliás pela identificação dos congressistas responsáveis por cada um dos projetos), mesmo se referindo a um mesmo objeto – qual seja, a regulação das *Big Techs*.

As externalidades negativas que servem de ensejo à regulamentação são bastante distintas em cada uma das proposições: o PL nº 2.630/2020 se volta à construção de marco regulatório para lidar com “a emergência de um ecossistema propício à propagação de desinformação” (BRASIL, 2023, p. 35), partindo da premissa que a moderação desse tipo de conteúdo é *insuficiente*. Já no PL nº 592/2023, entende-se que essa mesma atividade é *excessiva*, ou ao menos feita de maneira *desmedida*, como resultado justamente do *movimento* que levou ao seu predecessor:

A título de regulamentação das redes para a punição de ilicitudes praticadas pelos usuários, tanto as empresas de mídia social como o Poder Judiciário, têm executado e decretado ordens que exorbitam o simples cerceamento de manifestações supostamente ilícitas, avançando indevidamente sobre os direitos da personalidade dos usuários, tolhendo em alguns casos, inclusive, o seu direito à própria existência no meio digital.

No entender dessa pesquisa, a disputa entre polos opostos acerca do controle sob o acúmulo de poder político pelas *Big Techs* é sintoma inevitável de um *mercado*

---

sobre alterações na governança de conteúdo e aplicação de políticas da empresa. Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/nota-agu-recebe-manifestacao-da-meta/Cartaparespostaanotificacaoextrajudicial\\_13.1.20251.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/nota-agu-recebe-manifestacao-da-meta/Cartaparespostaanotificacaoextrajudicial_13.1.20251.pdf)

de *vício*<sup>62</sup> (BRAITHWAITE, 2005). Isto é, ambas as respostas se referem às mesmas externalidades negativas. Estas, por sua vez, decorrentes do aumento de produtividade gerado pelo ganho de eficiência proporcionado pelo aproveitamento de novas técnicas de gestão/produção<sup>63</sup>. Significa dizer que o ganho de *produtividade* também gera a produção mais eficiente do *vício*. Nesse ponto, a distinção entre ambos os PLs está precisamente nas suas respectivas concepções de *virtude* e *vício*.

Ainda assim, ambos os propositivos guardam “preocupações” semelhantes, mas com recortes diferentes. O PL nº 2.630/2020 traz uma restrição à atividade de moderação de conteúdo a partir da atribuição de “interesse público” às contas institucionais de integrantes da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, direta ou indireta, e alguns agentes políticos. Essa medida serve de fundamento para estender prerrogativas da imunidade parlamentar ao meio digital, como será mais bem destrinchado no tópico 1.3.3.

O PL nº 592/2023, por sua vez, pretende reformar o Código Civil, estendendo a personalidade civil à identidade na internet, de modo a suscitar a garantia dos mesmos direitos da personalidade previstos no Código Civil e na Constituição Federal (art. 1º). É nesse ponto que encontra semelhança com seu predecessor. Ainda que não exista menção expressa ao “interesse público”, o autor da proposta argumenta contra o “banimento virtual” com base em dispositivo da Constituição (art. 5º, XLVII, *d*) que proíbe a pena de banimento – vale dizer, em um sentido de direito penal, isto é, defendendo o interesse público ao proteger bens essenciais, nesse caso a dignidade da pessoa humana – já que, em razão de tal prática (SENADO, 2023, p. 12):

A pessoa deixa de existir para todos aqueles com quem se comunicava nos ambientes virtuais afetados pela decretação arbitrária (WhatsApp, Facebook, Twitter, Instagram, TikTok etc.), passando a ser vista e ouvida apenas por aqueles com quem convive fisicamente. Em termos sucintos, a pessoa morre virtualmente, havendo uma espécie de assassinato sem sangue dessa parcela importante da sua personalidade civil – a projeção virtual da sua pessoa.

---

<sup>62</sup> Ver notas 25 e 26 desta pesquisa.

<sup>63</sup> Braithwaite argumenta que existe uma relação lógica em que, à medida que mercados competitivos alcançam uma satisfação mais eficiente de preferências livremente escolhidas, também passam a produzir, com igual eficiência, resultados negativos – independentemente de como tais categorias (negativo e positivo) sejam definidas. Ver: BRAITHWAITE, John. *Markets in Vice Markets in Virtue*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 8.

Este é o argumento para a criação da “justa causa” (por meio de alterações no Marco Civil da Internet), enquanto elemento condicionante para a atividade de moderação de conteúdo (art. 8-A, V e VI). Tal elemento ainda é caracterizado diferentemente para cada parte da atividade, isto é, a exclusão, cancelamento ou suspensão da *conta* de determinado usuário se configura em determinadas hipóteses que não são as mesmas para a caracterização de justa causa que enseja os mesmos atos direcionados ao *conteúdo* postado por terceiro.

No primeiro caso, configura-se justa causa:

- I - inadimplemento do usuário;
- II - contas criadas com o propósito de assumir ou simular identidade de terceiros para enganar o público, ressalvados o direito ao uso de nome social e à pseudonímia e o explícito ânimo humorístico ou paródico, e desde o provedor adote as medidas e diligências cabíveis para identificação dos usuários, e vedação de seu anonimato, detendo as informações necessárias à identificação e à localização do responsável pelo perfil;
- III - contas preponderantemente geridas por qualquer programa de computador ou tecnologia para simular ou substituir atividades humanas na distribuição de conteúdo em provedores;
- IV - prática reiterada das condutas previstas no art. 8º-C (artigo sobre moderação de *conteúdo*);
- V - contas que ofertem produtos ou serviços que violem patente, marca registrada, direito autoral ou outros direitos de propriedade intelectual; ou
- VI - cumprimento de determinação judicial

Já a justa causa para exclusão, suspensão ou bloqueio da divulgação de conteúdo gerado por usuário se configura:

- I - quando o conteúdo publicado pelo usuário estiver em desacordo com o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- II - quando a divulgação ou a reprodução configurar:
  - a) nudez ou representações explícitas ou implícitas de atos sexuais;
  - b) prática, apoio, promoção ou incitação de crimes contra a vida, pedofilia, terrorismo, tráfico de drogas, racismo ou quaisquer outras infrações penais sujeitas à ação penal pública incondicionada;
  - c) apoio, recrutamento, promoção ou ajuda a organizações criminosas ou terroristas ou a seus atos;
  - d) prática, apoio, promoção ou incitação de atos de ameaça ou violência, inclusive por razões de discriminação ou preconceito de raça, cor, sexo, etnia, religião ou orientação sexual;
  - e) promoção, ensino, incentivo ou apologia à fabricação ou ao consumo, explícito ou implícito, de drogas ilícitas;
  - f) prática, apoio, promoção ou incitação de atos de violência contra animais;
  - g) utilização ou ensino do uso de computadores ou tecnologia da informação com o objetivo de roubar credenciais, invadir sistemas, comprometer dados pessoais ou causar danos a terceiros;
  - h) prática, apoio, promoção ou incitação de atos contra a segurança pública, defesa nacional ou segurança do Estado;
  - i) utilização ou ensino do uso de aplicações de internet, sítios eletrônicos ou tecnologia da informação com o objetivo de violar patente, marca registrada, direito autoral ou outros direitos de propriedade intelectual;

- j) infração às normas editadas pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária referentes a conteúdo ou material publicitário ou propagandístico;
  - k) disseminação de vírus de software ou qualquer outro código de computador, arquivo ou programa projetado para interromper, destruir ou limitar a funcionalidade de qualquer recurso de computador; ou
  - l) comercialização de produtos impróprios ao consumo, nos termos do disposto no § 6º do art. 18 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;
- III - requerimento do ofendido, de seu representante legal ou de seus herdeiros, na hipótese de violação à intimidade, à privacidade, à imagem, à honra, à proteção de seus dados pessoais ou à propriedade intelectual ou direitos autorais; ou
- IV - cumprimento de determinação judicial.

Em ambos os casos se determina que o usuário deve ser notificado e informado acerca da moderação de conteúdo, devendo lhe ser garantido o contraditório e ampla defesa a partir de uma decisão motivada (arts. 8-B, §§ 2º e 3º; 8-C, §§ 2º e 3º; 8-D). A restrição à moderação de conteúdo proposta pelo PL nº 592/2023 é, portanto, mais abrangente que o recorte feito pelo PL nº 2.630/2020 aos parlamentares, mas é menos restritiva.

Para além de dúvidas já aventadas na análise do PL nº 2.630/2020 acerca da estratégia de focar a atividade de moderação no *conteúdo*, observa-se que muitas das hipóteses dispostas no art. 8-C, II, não possuem enquadramento legal. De tal imprecisão se extrai que, indiretamente, a norma delega poder jurisdicional à atividade de moderação de conteúdo, já que estas deverão – de certo modo – definir os critérios para *tipificação* das condutas ali descritas. Ainda, estabelece uma exceção bastante específica – e, talvez, desnecessária – ao modelo de responsabilidade civil do MCI. Isso porque se determina que o cancelamento ou suspensão de conta ou conteúdo postado por usuário – fora das hipóteses descritas acima que configurem “justa causa” – que foi vítima de crime contra a honra por parte de outro usuário, enseja a responsabilidade solidária do provedor, uma vez que se impede o direito de resposta, retificação ou de defesa pública do ofendido (§§ 2º e 3º). A redação truncada do dispositivo não facilita a compreensão do propósito dessa disposição.

Não há muita clareza quanto ao escopo da medida. Por exemplo, trata-se de “blindagem” irrestrita ao ofendido? Isto é, mesmo que tenha contrariado os termos de uso de determinada plataforma em situação que nada tem a ver com o crime sofrido, ainda assim deve ser mantida sua conta para que possa se defender? No entender dessa pesquisa, a lógica presente no artigo 19 do MCI já é suficiente para satisfazer a pretensão desse dispositivo, já que, em eventual decisão judicial que confirme a ocorrência de crime contra a honra e determine o direito de resposta, de retificação ou

de defesa pública ao ofendido no mesmo “veículo” em que se perpetrou a ofensa, a plataforma já está sujeita a responsabilização se não a cumprir – ou seja, se não possibilitar a defesa do ofendido.

Na realidade, essa exceção proposta passa por grave incompreensão da lógica do MCI. Como já foi tratado, a Lei nº 12.965/2014 faz uma distinção ampla entre *provedores de conexão de internet* e *provedores de aplicação de internet*. No primeiro caso, a isenção de responsabilidade é absoluta, conforme leitura do art. 18 da norma. O modelo de responsabilidade intermediária se destina aos segundos, nos termos do art. 19. O PL nº 592/2023, erroneamente, modifica o artigo 18, incluindo categoria por ele definida de *provedores de redes sociais*, e incluindo ainda uma vedação ao anonimato:

Art. 18. Os provedores de conexão à internet ou de redes sociais, tampouco seus empregados, diretores ou sócios, não têm responsabilidade criminal, editorial, ou civil por danos, em decorrência de conteúdo gerado ou replicado por seus usuários, desde que sejam adotadas as medidas e diligências cabíveis para identificação destes, e vedação de seu anonimato.

Essa alteração se torna extremamente problemática precisamente na previsão de responsabilização solidária discutida acima, já que se estende também aos *provedores de conexão de internet*. Rompe-se integralmente com o racional por trás da criação de regimes de responsabilidade diferenciados para os tipos de provedores descritos pelo Marco Civil da Internet: a necessidade de salvaguardar as atividades relativas ao provimento de conexão e dissociá-las de práticas de usuários que porventura causem danos a terceiros, em respeito ao princípio da neutralidade das redes.

Ao sujeitar aqueles que propiciam a infraestrutura da internet à responsabilização pelo dano gerado por terceiro usuário de algum serviço que se vale dessa mesma infraestrutura põe-se em sério perigo a própria viabilidade da rede. Em metáfora, é como tentar regular a eletricidade – concebida como *matéria* – e não os equipamentos que dela usufruem. Mais ainda, o erro na identificação no objeto da regulação é grave também do ponto de vista jurídico: promove séria distorção da noção de nexos causal presente no conceito de responsabilidade civil subjetiva, para além de ampliar indevidamente o dever de indenizar.

Trata-se de erro que mostra grave desconhecimento e desconsideração da tradição regulatória preconizada no Marco Civil da Internet. Nesse ponto, o projeto de lei em apreço falha até mesmo em seu propósito original de oferecer contraponto regulatório ao movimento que resultou no PL nº 2.630/2020. Mesmo que, para fins

argumentativos, se considerasse que o PL nº 592/2023 propõe reforma no ponto correto da Lei nº 12.965/2014 (art. 19), o diagnóstico do cotejo entre ambas as proposições é preocupante: indica a dificuldade para a construção de consenso em torno da regulação da temática<sup>64</sup> e reflete a crise de confiança de ambos os lados do espectro político para com as *Big Techs*.

Como já aduzido, ambas as proposições refletem concepções diametralmente opostas de *vício* e *virtude*. Teme-se que a adoção irrefletida de qualquer uma delas promoverá o encadeamento de ciclos regulatórios opostos: a adoção de uma levará, com o tempo, à sua contestação e eventual substituição pela outra, num movimento cíclico impulsionado pelo próprio dinamismo dos mercados e pelas percepções sociais mutáveis sobre *vício* e *virtude* (BRAITHWAITE, 2005, p. 210-211). Assim, mais do que uma escolha estanque entre modelos regulatórios, a preocupação deve recair sobre a criação de mecanismos que tornem esse ciclo menos abrupto, garantindo que a ascensão de normas de *virtude* durante os períodos de reação ao *vício* não apenas mitigue os excessos do passado, mas também sustente padrões mais elevados de conformidade e governança no longo prazo. Este é precisamente o argumento que será abordado na proposta de um caminho para o aperfeiçoamento.

#### *1.1.2.2 Indefinição sobre os arranjos institucionais em torno da regulamentação, fiscalização e aplicação da lei*

A eficácia das proposições contidas no PL 2.630/2020 perpassa a existência de um desenho institucional apto a capacitar o Estado a fazer cumprir suas próprias leis. Sob esse aspecto, a amplitude de escopo operacional – e sua convergência com indústrias distintas – inerente às variadas dimensões de atuação das *Big Techs* demanda uma abordagem regulatória multidisciplinar. Nesse sentido, organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE argumentam que para atingir objetivos de uma regulação coordenada, pode ser vantajoso aumentar o nível de cooperação entre agentes reguladores, por meio de uma regulação multissetorial (OCDE, 2022). Para referida organização:

---

<sup>64</sup> Interessante que não se trata de divergência meramente legislativa. Na verdade, o PL nº 592/2023 foi composto a partir do texto da Medida Provisória nº 1.068/2021, concebido como contraponto ao movimento de reivindicação de maior proatividade – e responsabilidade – na atividade de moderação de conteúdo. Este é – à grosso modo – movimento integrado por parte do Supremo Tribunal Federal (a ver RESP MCI) e pela atual composição do Executivo. Portanto, se trata de divergência dispersa nos três ramos do poder da União.

Um dos principais motivos para estabelecer reguladores multissetoriais é aproveitar sinergias administrativas e economias de escala na modernização de processos, como a digitalização, além de facilitar a troca de melhores práticas. Essa integração também permite uma supervisão holística dos setores, aumentando a coerência nas decisões regulatórias. (tradução nossa)

Do mesmo modo, conforme aduzido em Manual de Regulação Digital produzido em parceria da União Internacional de Telecomunicações – UIT e do Banco Mundial – BM (2020), a ubiquidade das Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs em setores diversos exige uma maior colaboração regulatória entre ministérios, reguladores setoriais e multissetoriais, além de uma ampla gama de partes interessadas, para enfrentar de forma eficaz os impactos e promover o avanço da digitalização (2020, p.13). Nessa mesma linha, argumenta-se que determinar o escopo da competência do regulador pode ser uma questão complexa caso não haja definição legislativa clara (2020, p. 6)

Sob esse aspecto o Brasil adotou historicamente um modelo multissetorial de governança da internet (CAMELO, 2024 p. 13). Desde o início optou-se pela promoção de uma separação entre a regulação das operadoras de telecomunicações e a regulação da internet – conforme definido na Norma nº 04/1995 da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel<sup>65</sup> e no artigo 61 da Lei Geral de Telecomunicações – LGT (Lei nº 9.472/1997).

---

<sup>65</sup> A norma 04/95 foi expedido pelo Ministério das Comunicações com o intuito de “regular o uso de meios da Rede Pública de Telecomunicações para o provimento e utilização de Serviços de Conexão à Internet”. Em seu texto, determinou-se a separação entre Serviços de Conexão à Internet – definido como serviço de valor adicionado prestado sobre serviços de telecomunicações – e Serviços de Telecomunicações. À época, a norma foi concebida para garantir que esse novo serviço (acesso à internet) fosse explorado em regime de livre competição, estabelecendo-se como alternativa para evitar sua prestação por monopólio estatal (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2011). Contudo, a ANATEL realizou análise de impacto regulatório pela simplificação da regulamentação de serviços de telecomunicação (ANATEL, 2021), em que propôs a substituição da norma, combinada com uma equivalência tributária entre serviços de telecomunicações e serviços de valor adicionado (SVA). Inobstante, posicionando-se de modo contrário ao parecer técnico, o Conselho Diretor decidiu pela não substituição da norma 04/95, atitude esta elogiada pelo CGI.br em nota pública, que declarou “A importância de salvaguardar a estrutura da cadeia de serviços e provimento de acesso à Internet no Brasil, para fomentar a expansão e diversificação de atores e serviços, bem como a qualidade da Internet no país” e “Reiterar a relevância da Norma 004/1995 para a expansão e democratização dos Serviços de Conexão à Internet no país, tornando o Brasil referência em qualidade, conectividade e resiliência”. Ver: CGI.br. **Nota Pública do CGI.br sobre a Norma 004 de 1995, que trata do uso de meios da rede pública de telecomunicações para acesso à Internet**. 2022. Essa não é a mesma visão da OCDE, para quem a fragmentação do licenciamento de serviços de comunicação no Brasil constitui gargalo para a inovação, já que: “Todas as categorias de serviços estão sujeitas a diversas regulamentações, taxas e tributos, que não apenas impõem encargos às empresas, mas também criam barreiras à entrada em um ecossistema convergente. Além disso, a pluralidade de definições, mesmo para o mesmo serviço (como

Este mesmo ideário prevaleceu também na criação do Comitê Gestor da Internet (CGI.br), por meio do Decreto nº 4.829/2003<sup>66</sup>. A norma exige que a composição do órgão seja formada por representantes de setores variados, estruturados em abordagem *multistakeholder* pioneira – *e.g.*, representantes do setor público, setor empresarial, terceiro setor e comunidade científica e tecnológica – de modo a institucionalizar a participação efetiva da sociedade em decisões sobre implementação, administração e uso da internet (GLASER, 2009).

A multissetorialidade é também posicionamento chave do Brasil em foros internacionais sobre o tema da governança da internet, compondo uma das visões adotadas na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) para o ciclo 2022-2026 (BRASIL, 2022, p. 49).

Sob este mote, portanto, a atribuição das competências previstas no Capítulo XV do substitutivo ao CGI.br parece se coadunar tanto com as competências delimitadas no Decreto nº 4.829/2003, como com objetivos mais amplos da política pública de regulação setorial da internet. Atribui-se ao órgão as competências de:

I – realizar estudos, pareceres e propor diretrizes estratégicas sobre liberdade, responsabilidade e transparência na internet;

I – realizar estudos e debates para aprofundar o entendimento sobre desinformação, e propor diretrizes para o seu combate, no contexto da internet e das redes sociais;

III – apresentar diretrizes para a elaboração de código de conduta para os provedores de redes sociais, ferramentas de busca e mensageria instantânea, para a garantia dos princípios e objetivos estabelecidos nos arts. 3º e 4º, inclusive quanto a obrigações para que os serviços de mensageria instantânea tomem medidas preventivas para conter a difusão em massa de conteúdo e para enfrentar a desinformação no contexto da internet e das redes sociais;

IV – validar os códigos de condutas elaborados na forma do inciso III deste artigo;

V – realizar estudos sobre os procedimentos de moderação de contas e de conteúdos adotados pelos provedores de redes sociais, bem como sugerir diretrizes para sua implementação;

VI – fornecer diretrizes e subsídios para os termos de uso dos provedores de redes sociais e de serviços de mensageria instantânea;

VII – organizar, anualmente, conferência nacional sobre liberdade, responsabilidade e transparência na internet;

---

a prestação de serviços de banda larga), gera oportunidades de arbitragem tanto em medidas regulatórias quanto na tributação”. Ver: OCDE. **OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Brazil**. Paris: OECD 2020. Portanto, neste ponto esta pesquisa não faz juízo de valor algum, já que se trata de discussão indefinida de caráter estritamente técnico, alheio ao escopo dessa monografia. A menção ao histórico de multissetorialidade na governança da Internet diz respeito tão somente à divisão seminal da internet como serviço de valor adicionado prestado sobre serviços de telecomunicações.

<sup>66</sup> O CGI foi na verdade criado pela Portaria Interministerial nº 147/95, mas o modelo de governança da Internet no Brasil foi instituído por meio do Decreto nº 4.829/03.

- VIII – publicar a relação dos provedores que se enquadram no disposto no art. 2º desta lei;
- IX – emitir recomendações prévias a eventual instauração de processo administrativo em caso de insuficiência das informações contidas nos relatórios de transparência ou avaliação insatisfatória por parte da auditoria independente.
- X - emitir diretrizes e critérios para a instauração dos protocolos de segurança de que trata esta Lei;
- XI - emitir diretrizes e requisitos para a análise de riscos sistêmicos de que trata esta Lei; e
- XII - analisar os relatórios de avaliação de risco sistêmico dos provedores

O substitutivo ainda parece reforçar a multissetorialidade ao introduzir parágrafo único em que aduz restar garantida a composição multissetorial do CGI.br para fins de cumprimento dessas atribuições. Infere-se que o órgão seria responsável, portanto, pela *indução* do comportamento regulatório almejado<sup>67</sup>.

Todavia, reside indefinição problemática acerca das competências de fiscalização e aplicação da Lei. Durante o trâmite do substitutivo, retirou-se a polêmica previsão de criação de uma “Entidade Autônoma de Supervisão”, mas não a substituiu por nenhuma outra definição. Nesse ponto identifica-se *gargalo* significativo para a efetividade e implementação da proposição legislativa, como produto da ausência da indicação de agentes responsáveis e meios para garantir *compliance*, isto é, conformidade à norma. Dificilmente haverá *compliance regulatório* em processo de *autorregulação regulada* se não houver definição quanto ao responsável pelo constrangimento normativo das empresas recalcitrantes.

Igualmente, essa indefinição traz também insegurança jurídica, até mesmo por propor vários dispositivos que dependeriam de regulamentação posterior sem indicar quem seria responsável por ela (CAMELO, 2024, p. 14). Vislumbra-se hipótese de judicialização dessas omissões legislativas, o que terminaria por “delegar” o poder normativo do legislador de elaborar desenho regulatório para a discricionariedade do operador do direito.

---

<sup>67</sup> De modo geral se trata de trabalho de *steering*, com exceção na competência de analisar relatórios de avaliação de risco sistêmico dos provedores. Foi sugerido em audiência pública – realizada em 28/09/2021, com o tema da “Implementação e fiscalização da lei: quem regula?” – a extensão das competências de fiscalização e aplicação da lei ao CGI.br, já que essa atividade exigiria arranjos dinâmicos e democráticos para o acompanhamento do desenvolvimento tecnológico. Nesse ponto cabe reflexão acerca da suficiência técnica e operacional do órgão para desenvolver tais funções e até mesmo se isso não se distancia das suas atribuições previstas no Decreto nº 4.829/2003.

### 1.1.2.3 Imunidade a agentes políticos, com disposições que inibem a ação dos provedores

O Capítulo VIII traz uma série de dispositivos com o fito de regular a relação entre o Poder Público e as *Big Techs* no meio digital. O artigo 33 traz a noção de *interesse público* ao ambiente das redes sociais, assim classificando as contas indicadas como institucionais pelos integrantes da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, direta ou indireta, e pelos detentores de mandatos eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo – no âmbito federal, estadual (distrital) e municipal – e para os ocupantes no Poder Executivo de cargos de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou equiparados, e Presidente, Vice-Presidente e Diretor das entidades da Administração Pública indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esse artigo inicial do capítulo sedimenta a base para a previsão no § 6º de extensão da imunidade parlamentar material aos conteúdos publicados por agentes políticos em plataformas mantidas pelos provedores de redes sociais e mensageria, nos termos do art. 53 da Constituição Federal<sup>68</sup>. Este mandamento constitucional busca assegurar a intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção, sob o mote de preservar a independência de membro do Congresso Nacional no desempenho de sua função no mandato legislativo que é titular (INQ 1.400-QO e Inq 390 d 1.710).

Segundo o entendimento do STF<sup>69</sup>, essa imunidade se restringe às manifestações adstritas ao exercício do mandato parlamentar, isto é: (i) que guardem conexão com o desempenho da função legislativa; ou (ii) tenham sido proferidas em

---

<sup>68</sup> Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

<sup>69</sup> O Supremo Tribunal Federal decidiu que: "A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, caput) – que representa um instrumento vital destinado a viabilizar o exercício independente do mandato representativo – somente protege o membro do Congresso Nacional, qualquer que seja o âmbito espacial (locus) em que este exerça a liberdade de opinião (ainda que fora do recinto da própria Casa legislativa), nas hipóteses específicas em que as suas manifestações guardem conexão com o desempenho da função legislativa (prática in officio) ou tenham sido proferidas em razão dela (prática propter officium), eis que a superveniente promulgação da EC 35/2001 não ampliou, em sede penal, a abrangência tutelar da cláusula da inviolabilidade. A prerrogativa indisponível da imunidade material – que constitui garantia inerente ao desempenho da função parlamentar (não traduzindo, por isso mesmo, qualquer privilégio de ordem pessoal) – não se estende a palavras, nem a manifestações do congressista, que se revelem estranhas ao exercício, por ele, do mandato legislativo. A cláusula constitucional da inviolabilidade (CF, art. 53, caput), para legitimamente proteger o parlamentar, supõe a existência do necessário nexo de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício congressional, de outro. Doutrina. Precedentes." (Inq 1.024-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJe: 4.3.2005).

razão dela. Dito de outro modo, a imunidade parlamentar não é absoluta. Dessa forma, infere-se que, para a moderação de conteúdo desse recorte de agentes políticos, as redes sociais deverão promover análise das publicações potencialmente danosas feita por parlamentares, de modo a aferir se se trata de manifestação vinculada à função legislativa ou dela dissociada.

Significa dizer, portanto, que o substitutivo delega um poder de *jurisdição* às redes sociais, já que a moderação de conteúdo perpassará pela identificação do *interesse público*, de acordo com os parâmetros interpretativos fixados pelo STF para subsunção do artigo 53 da Constituição Federal. Em termos práticos – e justamente com o intuito de evitar litígios – essa medida pode acarretar “passe livre para que contas de deputados e de senadores possam ser usadas para ampliar a disseminação de notícias falsas e desinformação nas redes” (ITS RIO, 2022, p. 2).

Outro ponto de disputa da proposição se refere à previsão de um procedimento judicial específico para reestabelecer às contas suspensas de autoridades ou no caso de conteúdo removido pelos provedores. O §2º do artigo 33 autoriza o ajuizamento de ação judicial contra decisões de provedores que constituam “intervenção ativa ilícita” ou “abusiva” em contas de interesse público, devendo o Poder Judiciário obrigar os provedores a restabelecerem-nas – dentro de prazo de 24 horas. A medida foi assim justificada pelo relator do projeto:

No Capítulo VIII, que trata da atuação do Poder Público, acrescentamos novo dispositivo para dar maior proteção às contas de interesse público, a fim de evitar ações de intervenção que impactem a circulação, disponibilização, promoção, redução do alcance ou remoção de conteúdos de contas dessas contas. Nesse caso, previmos a possibilidade expressa de ajuizamento de ação para a sua restauração, de forma célere, devendo o Poder Judiciário obrigar os provedores a restabelecer essas contas quando ficar comprovada a sua operação em conformidade com direitos fundamentais e com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro argumenta que a medida parece querer evitar o cenário ocorrido nos Estados Unidos em 2021, quando o então Presidente Donald Trump teve suas contas da Meta suspensas por tempo indefinido<sup>70</sup>. Fato é que o PL nº 2.630/2020 – de forma paradoxal – se posiciona de

---

<sup>70</sup> Na oportunidade, o Presidente Donald Trump foi banido do Facebook e do Instagram por tempo indeterminado, sob a justificativa que “os riscos de permitir que o presidente use a plataforma neste momento são simplesmente grandes demais”. O Proprietário da Meta ainda declarou que: “Nos últimos

forma contrária à moderação de conteúdo nesse aspecto, restringindo-a. Para Carlos Affonso Souza<sup>71</sup>, gerar uma esfera de proteção para essa atividade e garantir seu constante aperfeiçoamento consiste em estratégia crucial para o combate a desinformação. Aqui importa trazer um pouco do contexto que circunda essa proposição, já que o “medo” que motiva essa proposição é reflexo do desconhecimento entre os distintos modelos de responsabilidade civil aos provedores de internet.

Para além da imunidade relativa aos conteúdos publicados por terceiros<sup>72</sup>, a Seção 230 do *Communications Decency Act* institui a proteção ao “bom samaritano” pelo bloqueio e avaliação de material ofensivo. A norma estabelece que nenhum provedor de serviço interativo de computador<sup>73</sup> será civilmente responsabilizado por:

Qualquer ação tomada voluntariamente e de boa-fé para restringir o acesso ou a disponibilidade de material que o provedor ou usuário considere obsceno, lascivo, indecente, imoral, excessivamente violento, ofensivo ou de outra forma inaceitável, independentemente de tal material ser ou não protegido constitucionalmente.

Já o Marco Civil da Internet não prevê nenhum tipo de imunidade para a atividade de moderação de conteúdo exercida de boa-fé pelo provedor de aplicação de internet – não há proteção ao “bom samaritano”. Sobre esse aspecto, o legislador parece esquecer o *contexto* que circunda o PL n° 2.630/2020, isto é, desconsidera o desenho institucional regulatório estabelecido pela Lei n° 12.965/2014. Ao mesmo tempo que esta norma privilegia o papel do Poder Judiciário para discernir entre o que é lícito e

---

anos, permitimos que o presidente Trump usasse nossa plataforma de forma consistente com as nossas regras, às vezes removendo conteúdos e marcando seus posts quando eles violavam nossas políticas. Fizemos isso porque acreditamos que o público tem o direito a (ter acesso ao) espectro mais amplo de discurso político possível, mesmo quando esse discurso é controverso”. Ver: BBC. **Trump é banido do Facebook e do Instagram por tempo indeterminado**. São Paulo: BBC News Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55580191>

<sup>71</sup> Em intervenção na Audiência Pública “Caminhos Regulatórios para Engrenar a Desinformação” realizada em 06/08/2021 na Câmara dos Deputados no âmbito do Grupo de Trabalho criado para discutir o PL n° 2.630/2020.

<sup>72</sup> A imunidade se origina da proibição expressa ao tratamento de provedores como editores ou autores de qualquer conteúdo postado por terceiros. Nos termos da Seção 230, c(1): Nenhum provedor ou usuário de um serviço interativo de computador será tratado como o editor ou autor de qualquer informação fornecida por outro fornecedor de conteúdo informacional (tradução nossa). Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230>

<sup>73</sup> Definido como: qualquer serviço de informação, sistema ou provedor de software de acesso que forneça ou possibilite o acesso por múltiplos usuários a um servidor de computador, incluindo especificamente um serviço ou sistema que forneça acesso à Internet, bem como sistemas operados ou serviços oferecidos por bibliotecas ou instituições educacionais. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/definitions/uscode.php?width=840&height=800&iframe=true&def\\_id=47-USC-1900800046-1237841278&term\\_occur=999&term\\_src=title:47:chapter:5:subchapter:II:part:I:section:230](https://www.law.cornell.edu/definitions/uscode.php?width=840&height=800&iframe=true&def_id=47-USC-1900800046-1237841278&term_occur=999&term_src=title:47:chapter:5:subchapter:II:part:I:section:230)

ilícito, ela também garante autonomia para que as empresas possam criar suas próprias regras e aplicá-las – mas não as torna imunes. Significa dizer que a aplicação das regras e elas próprias podem ser alvo de escrutínio jurídico se eventualmente judicializadas. O evento ocorrido nos Estados Unidos com Donald Trump não teria a mesma proporção no Brasil pelo simples fato de vigorar no Brasil modelo de responsabilidade civil intermediária. Sendo assim, como argumenta o Professor Carlos Affonso Souza<sup>74</sup>, essa proposição perde parte do sentido ao querer retirar uma imunidade dos provedores que, no Brasil, não existe.

Ademais, pode se mostrar problemático também o escopo de cobertura dessa previsão contida no art. 33, §2º, do substitutivo. Isso porque a definição de *contas de interesse público* abrange desde o Presidente da República aos secretários municipais – em país que possui mais de 5.570 municípios. Determinar quais seriam as contas beneficiadas com essa “blindagem” (ITS RIO, 2022, p. 2) refletiria desafio hercúleo que não apenas consiste em *gargalo* para a devida implementação da norma: serve também de desincentivo para o exercício da atividade de moderação de conteúdo pelas *Big Techs*. Teme-se que a restrição imposta prejudique ganhos trazidos pelo substitutivo em outras frentes.

Mais consentâneo com o desenho regulatório promovido pelo Marco Civil da Internet seria promover a atividade de moderação de conteúdo em dois movimentos: (i) primeiro, deixar claro que a atividade de moderação de conteúdo, de criação de regras, por parte das plataformas digitais, compõe legítimo exercício de sua autonomia privada, nos termos da Lei nº 12.965/2014; (ii) segundo, garantir que essa moderação de conteúdo seja efetiva, transparente, coerente e informativa, por meio de diretrizes estabelecidas, e criar mecanismos de checagem de adequação do exercício de moderação a esses vetores – esses, inclusive, já abordados no substitutivo.

O projeto de lei ainda proíbe que as contas consideradas de *interesse público* possuam monetização de publicidade e bloqueiem outros usuários<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Em intervenção na Audiência Pública “Caminhos Regulatórios para Engrenar a Desinformação” realizada em 06/08/2021 na Câmara dos Deputados no âmbito do Grupo de Trabalho criado para discutir o PL nº 2.630/2020.

<sup>75</sup> Esse tema específico não é pacificado na jurisprudência dos Tribunais Superiores. Em controvérsia suscitada em Mandado de Segurança (MS nº 25.290/DF) impetrado perante o STJ, argumentou-se que o bloqueio efetuado pelo Ministro da Educação à época à usuária do Twitter (atual X) consistiria em “ato administrativo de bloqueio”, incorrendo em violação de direito líquido e certo, uma vez que a conta do Ministro representaria um canal direto de comunicação com a população, por onde tornava-se público os atos do Ministério da Educação na respectiva rede social. A Ministra Relatora entendeu se tratar de conta

#### 1.1.2.4 Riscos à fragmentação regulatória e à privacidade

O Projeto de Lei traz algumas disposições relativas à proteção e tratamento de dados pessoais em múltiplas frentes. Proposições acerca do consentimento dos usuários<sup>76</sup>, de perfilamento<sup>77</sup>, de decisões automatizadas<sup>78</sup>, de proteção de dados pessoais de crianças e adolescentes<sup>79</sup>, de acesso a dados para fins de pesquisa<sup>80</sup> e de

---

pessoal, não podendo se qualificar como manifestação da União. Já o Supremo Tribunal Federal decidiu de forma divergente em dois outros casos. No primeiro deles (MS 37.132/DF), entendeu-se que quando o chefe do Executivo veicula em sua rede conteúdo de interesse geral, este assume a feição de ato administrativo praticado no exercício do poder público. Para o Min. Rel. Marco Aurélio: “não cabe ao Presidente da República avocar o papel de censor de declarações em mídia social, bloqueando o perfil do impetrante, no que revela precedente perigoso”. Já no MS 36.666/DF, de relatoria da Min. Carmen Lúcia, entendeu-se que, ao bloquear usuário, o Presidente da República o excluiu de um fórum público de exposição e discussão, no qual se expõe conteúdo de natureza governamental e administrativa. É bem ilustrativo o seguinte trecho de seu voto: “A exclusão de alguém da ágora virtual a que se apresentou o Presidente da República em assuntos governamentais e, portanto, políticos, da polis, que é de todos, é eliminar o cidadão das manifestações públicas de alguém que se comprometeu a desempenhar a função de representante do cidadão que se pretende eliminar daquele espaço público. Representante não pode se esconder do representado, menos ainda, numa República, excluindo da ágora virtual republicana o repúblico que não seja do seu agrado ou interesse. Ninguém é governante de uma República de si mesmo! Por gosto ou desgosto ideológico ou político não se afasta do debate público o cidadão”. Em ambos os casos a interpretação do STF parece se coadunar com a visão de Jack Balkin, para quem as plataformas ofertam serviços públicos. O autor os divide em três: (i) as plataformas facilitam a participação pública na arte, política e cultura; (ii) elas organizam o discurso público, facilitando a comunicação entre as pessoas; (iii) filtram a opinião pública ao prover feeds e buscas individualizados, além de impor normas de civildade através dos termos de serviço. Ver: BALKIN, Jack M. Free Speech is a Triangle. SSRN, 2018. p. 2041. Disponível: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3186205](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3186205).

<sup>76</sup> Consentimento dos usuários a ser obtido nos casos de ativação de reprodução automatizada de conteúdos em sequência, e a ser aferido por mecanismos dos provedores para inclusão em agrupamentos de usuários (art 9º, III)

<sup>77</sup> Incluindo sua definição conceitual e exigências de transparência e de fornecimentos de informações aos usuários sobre os parâmetros utilizados para determinar a exibição de anúncios e para fins de recomendação de conteúdo e de como alterar esses parâmetros (art. 5º, VI; art. 21, §2º; art. 28)

<sup>78</sup> Previsão de que códigos de conduta deverão dispor sobre os prazos razoáveis para a notificação do usuário com informações sobre a decisão (art. 18, I, d); Medidas de transparência que incluem a disponibilização de termos de uso com descrição geral dos algoritmos utilizados em decisões automatizadas (art. 20, VIII), a divulgação de medidas de governança adotadas nos sistemas automatizados (art. 21), e a elaboração de relatórios de transparência que devem conter informações sobre operações tomadas por meios automatizados (art. 23, *caput*, §§ 2º e 3º) .

<sup>79</sup> Previsão de que os provedores devem ter como parâmetro o melhor interesse da criança e adotar medidas adequadas e proporcionais para assegurar um nível elevado de privacidade, proteção de dados e segurança, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (art. 39); Vedação de criação de perfis comportamentais de crianças e adolescentes para fins de direcionamento de publicidade (art. 40); Adoção de medidas técnicas disponíveis para verificar a idade de seus usuários, observada a privacidade e a proteção de dados pessoais (art. 40, parágrafo único).

<sup>80</sup> Previsão de que as plataformas devem viabilizar o acesso gratuito de instituição científica, tecnológica e de inovação a dados desagregados, inclusive por meio de interface de programação de aplicações, para finalidade de pesquisa acadêmica, observados os segredos comercial e industrial, a anonimização e a proteção de dados pessoais conforme a Lei no 13.709, de 14 de agosto de 2018, e conforme regulamentação (art. 25); Disposição de que o acesso a tais dados abrange informações sobre os algoritmos utilizados e sobre como esses algoritmos afetam o conteúdo visualizado pelos usuários (art. 25, parágrafo único).

avaliação de riscos sistêmicos<sup>81</sup>. A identificação de *gargalo* não deriva dessa assertiva. Na verdade, trata-se de uma inevitabilidade da pretensão de regulamentação das *Big Techs*: o tratamento intensivo de dados pessoais está na base do modelo de negócios dessas corporações. O viés crítico se destina ao arranjo institucional definido – ou melhor, indefinido – pelo substitutivo para implementação e fiscalização dessas disposições.

Uma vez mais faz-se crítica voltada à inobservância do *contexto*, isto é, do desenho regulatório que circunda a proposição. Já foi tratado em tópico anterior que a indefinição acerca das competências regulatórias para fiscalização e aplicação da norma constitui *gargalo* para sua aplicação. Nesse mesmo sentido, a existência de limites imprecisos para o exercício de competências legais – com a ausência de regras de coordenação ou cooperação – traz insegurança jurídica e riscos de fragmentação e de sobreposição regulatória (CGI.br, 2023c, p. 235).

Isso porque, de acordo com a LGPD (Lei nº 13.709/2018), essas funções se subsomem ao rol de competências da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) – previsto em seu artigo 55-J. A indefinição não apenas prejudica a implementação concreta e fiscalização do projeto de lei, mas gera risco de gerar potenciais conflitos com competências legais da ANPD (ANPD, 2023, p. 2). Para a própria Autoridade (CGI.br, 2023a, p. 105), “seriam colocadas em posição frágil a própria regulação e a garantia do direito fundamental à proteção de dados pessoais no ambiente digital”.

Sob o mesmo mote, observa-se que as sanções cabíveis para o descumprimento das obrigações preconizadas pelo PL nº 2.630/2020 se assemelham às previstas no art. 52, da LGPD, incluindo a de “proibição de tratamento de determinadas bases de dados” (ANPD, 2023, p. 2). Muito similares aos previstos na LGPD também são os critérios de aplicação das sanções<sup>82</sup>. Do mesmo modo, a Autoridade vê de maneira problemática

---

<sup>81</sup> Previsão de que os provedores devem realizar anualmente avaliação de “riscos sistêmicos”, incluindo, entre outros aspectos, os efeitos de discriminação em decorrência do uso de dados pessoais sensíveis ou de impactos desproporcionais em razão de características pessoais (art. 7, §2º, V).

<sup>82</sup> Nesse ponto, a ANPD faz breve ressalva quanto a distinção entre moderação de conteúdo e perfilamento: embora estejam correlacionados, cada um desses conceitos está inserido no modelo de negócio dos provedores de maneira distinta. O perfilamento é descrito como método de categorização que pode ser utilizado para diversas finalidades, como o impulsionamento de conteúdos e o auxílio nos processos de moderação de conteúdo. Nesse ponto, a LGPD – art. 12, § 2º – estabelece que dados utilizados para formação do perfil comportamental de pessoas naturais também são considerados dados pessoais, devendo ser tratados em conformidade com os parâmetros da LGPD. Do mesmo modo, as questões relativas ao perfilamento envolvem, entre outras, a de garantir a autodeterminação informativa,

a inclusão de aspectos referentes ao tratamento de dados pessoais à avaliação dos riscos sistêmicos, já que atrairia elementos relativos ao Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), previsto no artigo 5º, inciso XVII, da LGPD, cujo intuito é justamente avaliar os riscos que o tratamento de dados pessoais pode gerar às liberdades civis e aos direitos fundamentais, incluso os efeitos de discriminação decorrentes do uso desses dados (ANPD, 2023, p. 3).

Diante de indefinição quanto ao órgão responsável por implementar as medidas comentadas, permanece o risco de fragmentação regulatória e sobreposição de competências com a ANPD. Em eventual atribuição das referidas competências a outro órgão, criar-se-ia potencial conflito regulatório, especialmente se levado em conta que a Agenda Regulatória da ANPD para o biênio 2025-2026 já prevê iniciativas regulatórias de temas ventilados no substitutivo, como proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, direitos dos titulares, acesso a dados para fins de pesquisa e inteligência artificial e decisões automatizadas (ANPD, 2024).

Para além dos conflitos provenientes do choque de competências, eventual criação de outro órgão, ou atribuição de competências a órgão já existente, envolve também o risco de sanções administrativas duplicadas e também gera custos administrativos desnecessários, já que seria necessário capacitar outro órgão para realizar função para qual já existe agência reguladora capacitada. A coordenação setorial nesse ponto é crucial para evitar gargalos à regulação.

Outro ponto sensível se refere a previsões de guarda de dados para fins de investigação criminal. Isso porque o substitutivo não é tão preciso quanto à definição das finalidades específicas da coleta de dados pessoais, tampouco os limita ao que seria considerado necessário para alcançar essas mesmas finalidades. Para a ANPD, a fim de afastar eventual insegurança jurídica e proteger dados pessoais dos investigados, é fundamental definir de forma específica e taxativa quais dados pessoais devem ser objeto de guarda pelas plataformas digitais – conforme técnica legislativa empregada no Marco Civil da Internet –, adotar medidas de segurança proporcionais aos riscos

---

o maior controle dos titulares sobre seus dados, especialmente conferindo a possibilidade de revisão de decisões automatizadas, e a proteção contra discriminações ilícitas ou abusivas. Para a ANPD, cuida-se de aspectos relacionados ao tratamento de dados para a construção de perfis. Ver: ANPD. Análise preliminar do Projeto de Lei nº 2630/20, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/AnlisePreliminarDoProjetoDeLei2630.pdf>.

envolvidos e ampla transparência das operações realizadas com dados pessoais (ANPD, 2023, p. 5).

Na contramão de tais recomendações se encontra a redação do texto sobre esse tema, valendo-se de expressões imprecisas como “quaisquer dados e metadados conexos envolvidos” (art. 46, I), “outros registros e informações dos usuários” (art. 46, II) e “que possam ser usados como material probatório” (art. 46, II). Ainda sob esse aspecto, importa destacar que nenhum desses dispositivos traz consigo qualquer ponderação sobre eventuais limites técnicos ao cumprimento dessas obrigações (CAMELO, 2024, p. 17). Essa ressalva revela reflexões acerca da adoção de “soluções estanque” para empresas com operações tão distintas. Esse tipo de medida certamente prejudicaria – ou até mesmo inviabilizaria – serviços de mensagem baseados em criptografia.

Nesse ponto cumpre fazer breve distinção entre privacidade e confidencialidade. Aquele está mais atrelado a proteção de dados dos usuários e ao seu respectivo direito de autodeterminação desses dados. Por sua vez, este se refere a prerrogativa dos usuários poderem escolher enviar mensagens com mecanismos de segurança, como a criptografia, a fim de que terceiros não possam ter acesso ao conteúdo ou a quem está enviando (CAMELO, 2024, p. 33). Inobstante, se trata de direitos assegurados pela Lei nº 12.965/2014 (art. 11)<sup>83</sup>. Logo, prever a possibilidade de monitoramento de conteúdo exige a devida tecnicidade e cautela para definir limites à aplicação desse dispositivo, caso contrário, teme-se que em tentativa de proteger o usuário, se lhe retirem direitos fundamentais.

#### *1.1.2.5 Inclusão de disposições sobre remuneração de conteúdos jornalísticos e de direitos autorais: questões incorporadas de outros debates legislativos*

A inclusão de dispositivos relacionados a remuneração de conteúdos jornalísticos é mais um de uma miríade de temas adicionados ao escopo do Projeto de Lei nº 2.630/2020. Assim foi colmatado o tema:

---

<sup>83</sup> Ainda que não haja menção expressa à “confidencialidade”, entende-se que essa está abrangida no direito ao “sigilo das comunicações privadas”: Art. 11. Em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros.

Art. 32. Os conteúdos jornalísticos utilizados pelos provedores produzidos em quaisquer formatos, que inclua texto, vídeo, áudio ou imagem, ensejarão remuneração às empresas jornalísticas, na forma de regulamentação, que disporá sobre os critérios, forma para aferição dos valores, negociação, resolução de conflitos, transparência e a valorização do jornalismo profissional nacional, regional, local e independente.

§ 1º A remuneração a que se refere o caput não deve onerar o usuário final que acessa e compartilha sem fins econômicos os conteúdos jornalísticos.

§ 2º Farão jus à remuneração prevista no caput pessoa jurídica, mesmo individual, constituída há pelo menos 24 (vinte e quatro) meses, que produza conteúdo jornalístico original de forma regular, organizada, profissionalmente e que mantenha endereço físico e editor responsável no Brasil;

§ 3º É livre a pactuação entre provedor de aplicação e empresa jornalística, garantida a negociação coletiva pelas pessoas jurídicas previstas no § 2º, inclusive as que integrem um mesmo grupo econômico, junto aos provedores quanto aos valores a serem praticados, o modelo e prazo da remuneração, observada a regulamentação.

§ 4º A regulamentação disporá sobre arbitragem em casos de inviabilidade de negociação entre provedor e empresa jornalística.

§ 5º A regulamentação a que se refere esse artigo deverá criar mecanismos para garantir a equidade entre os provedores e as empresas jornalísticas nas negociações e resoluções de conflito, sem prejuízo para as empresas classificadas como pequenas e médias, na forma do regulamento.

§ 6º O provedor não poderá promover a remoção de conteúdos jornalísticos disponibilizados com intuito de se eximir da obrigação de que trata este artigo, ressalvados os casos previstos nesta Lei, ou mediante ordem judicial específica.

§ 7º O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE coibirá atos de infração à ordem econômica do provedor de aplicação que abuse de sua posição dominante na negociação com as empresas jornalísticas

O debate sobre a relação entre a crise da confiança no jornalismo e o papel das plataformas digitais não é recente (CGI.br, 2023b, p. 18), mas se intensificou a partir de 2019, com ênfase na assimetria de poder entre esses atores. Este ano foi marcado pela publicação de dois relatórios – isto é, análises encomendadas pelos próprios governos – que se mostraram pontos de inflexão em direção à necessidade de criar marcos regulatórios para viabilizar a remuneração do jornalismo pelas plataformas digitais (CGI.br, 2023b, p. 19).

Trata-se do *The Cairncross Review: a sustainable future for journalism*, realizado no Reino Unido, e o *Digital Platform Inquiry Final Report*, promovido pela *Australian Competition & Consumer Competition – ACCC*<sup>84</sup> (CAIRNCROSS, 2019;

---

<sup>84</sup> No caso australiano, o relatório serviu de insumo para a elaboração do *News Media Bargaining Code*. O código permite que organizações jornalísticas elegíveis negociem individual ou coletivamente com as plataformas digitais para assegurar pagamentos pela inclusão de seus conteúdos. Caso as partes não alcancem um acordo, um painel de arbitragem independente intervém para decidir os valores. O código também prevê exigências de transparência algorítmica, como a notificação prévia de mudanças que afetem a exibição de notícias, embora concessões tenham sido feitas às plataformas durante sua implementação. Apesar de ser considerado pioneiro de um movimento regulatório mais assertivo em

ACCC, 2019<sup>a</sup>). Segundo o CGI.br (2023b, p. 19,) os relatórios estabelecem três elementos justificadores dessa virada de chave: (i) os escândalos relacionados à disseminação digital da desinformação, que, ao evidenciar os enormes impactos dessa indústria, fortaleceram os argumentos em favor da necessidade de um jornalismo independente, sustentável e comprometido com a produção de informações confiáveis para a democracia; (ii) as mudanças nas capacidades das plataformas de agregar, hierarquizar, filtrar e distribuir conteúdo, que levaram os atores regulatórios e a sociedade em geral a deixarem de vê-las como intermediárias neutras e passivas, passando a reconhecê-las como agentes ativos na conexão entre usuários e notícias; e (iii) a crescente participação das plataformas digitais nas receitas de publicidade e a opacidade da monetização de conteúdos, destacadas como fatores que evidenciam uma possível desigualdade na distribuição dos ganhos entre plataformas e empresas produtoras de conteúdo jornalístico.

O impacto da ascensão das *Big Techs* para o jornalismo é assim sintetizado pela OCDE (2021, p. 12):

As plataformas digitais atuam cada vez mais como curadoras de notícias, filtrando e agrupando conteúdo por meio de algoritmos, além de selecionar e classificar a ordem em que os usuários veem o conteúdo das notícias. Em última análise, as plataformas digitais desintermediaram os produtores de notícias dos leitores/espectadores. Além das edições tradicionais (ou pacotes), os veículos de notícias estão cada vez mais vendendo história por história (a chamada “atomização” do conteúdo de notícias), com o conteúdo separado de sua fonte.

Do mesmo modo, argumenta-se que as plataformas digitais são descritas como parceiras comerciais inevitáveis para as empresas de jornalismo, devido à crescente dependência do tráfego gerado por buscas e redes sociais (ACCC, 2019; NEWMAN et al, 2022). Além disso, destaca-se a dependência das ferramentas dessas plataformas, que mantêm os consumidores no chamado “jardim murado,” resultando no desvio de tráfego de sites jornalísticos para as plataformas digitais, na limitação do acesso a dados gerados durante o consumo de notícias, essenciais para direcionar publicidade, e na

---

relação ao papel das plataformas digitais na distribuição de notícias, o código é alvo de críticas, por se considerar que a negociação direta entre empresas de mídia e plataformas digitais, sem transparência sobre valores e critérios, concentra poder nas *big techs* e beneficia apenas os grandes conglomerados de comunicação. Ver: AJOR. **É necessária uma política de fomento ao jornalismo digital**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://ajor.org.br/e-necessaria-uma-politica-de-fomento-ao-jornalismo-digital/>; ATTARD, Monica; MOLITORISZ, Sacha. *Is Australia's News Media Bargaining Code a Model for Saving Journalism?*. Los Angeles: University of California Press, 2024.

diluição das marcas de empresas jornalísticas (ACCC, 2019; OCDE, 2021). Também são apontadas as consequências das mudanças abruptas nos algoritmos das plataformas, que impactam diretamente o tráfego para as páginas de notícias, trazendo à tona debates sobre transparência e responsabilização algorítmica, especialmente em relação às leis de remuneração do jornalismo (ACCC, 2019; CMA, 2020; OCDE, 2021). Em síntese, os argumentos gravitam em torno da criação de relação assimétrica de poder entre *Big Techs* e empresas de jornalismo, suscitando intervenção estatal.

Contudo, como demonstrado no referido relatório produzido pelo CGI.br, trata-se de assertiva não consensual, amplamente disputada pelas próprias plataformas digitais<sup>85</sup>. Fato é que o debate segue tendência mundial favorável a normatização, o que não significa que as propostas de novos marcos normativos têm enfrentado resistência e sido objeto de controvérsias. A inserção desse debate no contexto brasileiro guarda ainda uma outra peculiaridade: traz-se debate concentrado em países desenvolvidos para país em desenvolvimento, onde um cenário de maiores desigualdades digitais – tanto no acesso como na qualidade do acesso – implica em maior desafio a ser enfrentado para combater a crise do jornalismo (CGI.br, 2023b, p. 28). Os impactos da crise são sentidos de maneira desproporcional pela população que mora em periferias ou em lugares mais isolados.

É, portanto, nessa onda de debate sobre o tema que o Substitutivo ao PL nº 2.630/2020 – somado a uma série de outros projetos de lei que também dispõem sobre a matéria – se insere. A remuneração prevista seria devida a qualquer pessoa jurídica constituída há pelo menos dois anos que, mesmo individual, produza conteúdo jornalístico de forma regular, organizada, profissionalmente, e mantenha endereço físico e editor responsável no Brasil (art. 32, § 2º). Nesse ponto, o próprio Relator (2023,

---

<sup>85</sup> O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) destaca que a conclusão sobre a necessidade de intervenção estatal no mercado de publicidade digital e na remuneração do jornalismo é objeto de controvérsia. Por um lado, plataformas como Google e Facebook argumentam que sua participação nos lucros gerados pelo conteúdo jornalístico é limitada e que já contribuem para a sustentabilidade do jornalismo por meio de iniciativas próprias. Por outro lado, o CGI.br ressalta a opacidade no funcionamento do mercado de publicidade digital, a dificuldade em acessar dados auditáveis e as críticas frequentes à distribuição desigual de receitas entre plataformas e empresas jornalísticas. Além disso, aponta-se que as iniciativas das plataformas são consideradas insuficientes e frequentemente criticadas pela falta de transparência nos critérios de financiamento, reforçando os argumentos de meios de comunicação, acadêmicos e formuladores de políticas públicas sobre a necessidade de critérios públicos para garantir maior justiça e equilíbrio no setor. Ver: CGI.br. **Remuneração do Jornalismo pelas Plataformas Digitais**. Brasília, 2023. Disponível em: [https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20230517100031/Estudo\\_Remuneracao\\_Jornalismo\\_pelas\\_Plataformas\\_Digitais.pdf](https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20230517100031/Estudo_Remuneracao_Jornalismo_pelas_Plataformas_Digitais.pdf)

p. 53) menciona em seu voto que os conteúdos jornalísticos utilizados pelos provedores “[...] não importa o formato, ensejarão remuneração às empresas jornalísticas”.

Ainda, o modelo adotado pelo Projeto de Lei parece se inspirar no modelo australiano preconizado no *News Media Bargaining Code*(ACCC, 2021) ao estabelecer no § 3º do artigo 32, que é livre a pactuação entre provedor de aplicação e empresa jornalística, garantindo ainda a opção de negociação coletiva à estas.

Não obstante, o propositivo apenas estabelece a obrigatoriedade de remuneração, mas delega à regulamentação o papel de definir como essa se dará. Em síntese, cabe à regulamentação: (i) dispor sobre os critérios, forma para aferição dos valores, negociação, resolução de conflitos, transparência e a valorização do jornalismo profissional nacional, regional, local e independente; (ii) dispor sobre arbitragem em casos de inviabilidade de negociação entre provedor e empresa jornalística; e (iii) criar mecanismos para garantir a equidade entre os provedores e as empresas jornalísticas nas negociações e resoluções de conflito, sem prejuízo para as empresas classificadas como pequenas e médias, na forma do regulamento. Por fim, determina que o CADE coibirá atos de infração à ordem econômica do provedor de aplicação que abuse de sua posição dominante na negociação com as empresas jornalísticas.

A inclusão desse tema no escopo do PL nº 2.630/2020 foi mais um motivo de dissenso em seu trâmite. Em audiência pública realizada na CCTCI da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021) foram proferidas opiniões divergentes a seu respeito. Empresas de comunicação apoiaram a medida, argumentando que sua inclusão em um projeto já avançado aumentava as chances de aprovação no curto prazo. Apesar das críticas sobre lacunas no texto, como a falta de definições claras sobre remuneração e conteúdo elegível, sugeriram que o processo de regulamentação posterior poderia ser pautado por meio da realização de consultas públicas. Nesse mesmo sentido, outros representantes do meio, como o Grupo Globo, defenderam a livre negociação com arbitragem compulsória em casos de impasse, seguindo o modelo australiano (CGI.br, 2023, p. 58).

As críticas à medida também partiram de visões distintas. As Plataformas Digitais argumentaram que iniciativas de remuneração do jornalismo restringem o acesso à informação e diminuem a pluralidade de conteúdo online, produzindo impacto oposto aos princípios que nortearam a elaboração do Marco Civil da Internet (BRASIL, 2021). Ainda, em virtude de o substitutivo não definir o que seria “conteúdo

jornalístico” correr-se-ia o risco de remunerar desinformação<sup>86</sup> – opinião compartilhada também por uma série de organizações da sociedade civil (AJOR, 2022). Google e Meta sustentaram ainda que a receita que obtém com conteúdos jornalísticos é irrelevante e que a crise do jornalismo consistiria em problema estrutural sobre o qual as plataformas digitais não têm culpa.

O outro posicionamento contrário à inclusão do tema no PL não é necessariamente contrário à introdução de legislação sobre o tema, mas sim sobre a construção dessa proposta (CGI.br, 2023, p. 59). O argumento central gira, principalmente, na necessidade de mais tempo para sujeitar o tema a consultas públicas e chegar a acordos. Mas a importação do modelo australiano também é alvo de controvérsia significativa. Como colocado pelo representante do IAB Brasil na audiência pública mencionada (BRASIL, 2021), argumenta-se que a proposta poderia levar a um cenário de concentração ainda maior do mercado de mídia, com a consequente diminuição da pluralidade de conteúdos e menos espaço para anunciantes que querem diversificar suas estratégias de investimento – fazem coro a esse argumento, a Associação de Jornalismo Digital – AJOR, representando uma série de

---

<sup>86</sup> À época da tramitação do substitutivo em 2023, o Google colocou na página inicial de sua página de busca um link com acesso a um artigo de opinião denominado: *Como o PL 2630 pode piorar sua internet*. No texto, escrito por seu Diretor de Relações Governamentais e Políticas Públicas do Google Brasil, a *Big Tech*, faz críticas contundentes ao molde de remuneração de conteúdo jornalístico: “O PL 2630 vai acabar favorecendo quem produz desinformação ao limitar a aplicação pelas plataformas de suas políticas e termos de uso, inclusive para determinadas contas de interesse público, e ao “blindar” a remoção de conteúdo produzido por “qualquer empresa constituída no Brasil para fins jornalísticos”. Na prática, já que o texto não faz distinção entre os diferentes produtores de notícias, seríamos obrigados a manter em nossos produtos conteúdos problemáticos criados por empresas que se apresentam como jornalísticas, mas são especializadas na produção de informações enganosas. Outros dispositivos do projeto de lei vão ainda mais longe ao exigir que as plataformas paguem por esse mesmo conteúdo. Estamos falando de veículos ou produtores de conteúdo controverso que distorceram fatos em relação à validade das vacinas durante a pandemia da COVID-19 ou que contestaram a integridade das eleições brasileiras de 2022.” A iniciativa da plataforma foi amplamente criticada, inclusive, por órgãos do governo. O Supremo Tribunal Federal decidiu, inclusive, dar prazo de uma hora para que Google, Meta e Spotify removessem integralmente “todos os anúncios, textos e informações veiculados, propagados e impulsionados a partir do blog oficial da Google com ataques ao Projeto de Lei (PL) 2630”. Ver: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=506578&ori=1>. No mesmo sentido, a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) entrou com medida cautelar para “coibir suposta prática de propaganda enganosa e abusiva contra o projeto que regulamenta as redes sociais”, considerando que o texto consistiria em “publicidade abusiva”. Ver: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-notifica-google-por-publicidade-abusiva-sobre-pl-das-fake-news>. A iniciativa do Google suscitou, ainda, a abertura de investigação pelo CADE contra Google e Meta, a fim de apurar abuso de posição dominante nas discussões sobre o PL das Fake News. Ver: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-abre-investigacao-contr-google-e-meta-para-apurar-abuso-de-posicao-dominante-nas-discussoes-sobre-o-pl-das-fake-news>.

organizações da sociedade civil (CGI.br, 2023b, p. 59); (AJOR, 2023) – e o próprio Google (CGI.br, 2023b, p. 59).

Vale ressaltar que o PL nº 2.630/2020 engloba na concepção de conteúdo jornalístico o título da notícia acompanhado de um pequeno resumo, denominado “*snippet*”. Conforme definido na nota técnica 24/2023/DEE/CADE:

Um snippet é a seção de descrição ou resumo de um resultado na Pesquisa Google e em outras propriedades, como o Google Notícias. O Google usa diversas origens para determinar automaticamente o snippet adequado, incluindo as informações descritivas na tag de metadescrição de cada página. Também pode-se usar informações encontradas na página ou criar pesquisas aprimoradas com base na marcação e no conteúdo da página. Evidentemente, quando o Google exibe um snippet, não há necessidade de o consumidor acessar o site referente ao snippet para ler o snippet, uma vez que este já estará disponível na página do Google. Por exemplo, se na página de Busca, o Google exibiu como snippet “A guerra acabou”, o consumidor logicamente não precisaria acessar o site a que se refere o snippet para saber ter a informação do título. Contudo, se o consumidor quiser se informar mais, poderá clicar no site do Jornal em questão.

Trata-se de expansão considerável do escopo de remuneração de conteúdo jornalístico. A cobrança de direitos autorais nesse tipo de ocasião suscita metáfora ilustrativa: “cobrar direito autoral nesta situação seria semelhante a cobrar Direito Autoral da banca de revistas ou de jornais, já que um transeunte também se informaria dos títulos ao olhar para a banca.” (CCOM/UnB, 2024b, p. 145).

Ainda que a importação de código estrangeiro sem considerações acerca das peculiaridades de países tão diversos seja, por si só, problemática, o próprio modelo australiano não se mostrou apto a solucionar a demanda. Na realidade, existe dificuldade de “trazê-los à mesa” para negociar. Falta consideração pivotal – que é, inclusive, um dos fundamentos para a proposta de aperfeiçoamento – sobre a imposição de normas de regulamentação desacompanhadas de estratégias regulatórias voltadas para criação de incentivos de atração desses atores ao mercado regulado. Diante da premência das *Big Techs* como centros indissociáveis da vida social e econômica de cada indivíduo, não basta impor regras do jogo, é imprescindível tornar o próprio jogo atrativo.

O Governo australiano vivenciou esta afirmativa na prática ao se ver diante de recusa da Meta de pagar empresas de conteúdo jornalístico no país (REUTERS, 2024). Não é à toa que se anunciou em dezembro de 2024 a intenção de criação do *News Bargaining Incentive*, destinado a garantir que grandes plataformas digitais contribuam para a sustentabilidade das notícias e do jornalismo.

Seja qual for a visão sobre a inclusão da remuneração de conteúdo jornalístico, a temática parece sofrer do mal crônico inerente ao substitutivo: a ausência de definição legal acerca da implementação, fiscalização e aplicação da regulamentação sobre o tema. Ao incluir mais esse debate em substitutivo já marcado pelo dissenso, promoveu-se efeito diverso àquele pretendido de acelerar a aprovação de proposta nesse sentido.

Mas para além de *gargalo* relacionado à indefinição regulatória, o PL nº 2.630/2020 trouxe o debate para questão ainda mais complexa. Para além da questão relacionada à remuneração de conteúdo jornalístico, o substitutivo traz um capítulo inteiramente dedicado aos “direitos de autor e direitos conexos”, com o fito de suprir a inaptidão da Lei de Direitos Autorais – LDA (Lei nº 9.610/1998) para lidar com os desafios postos pela reprodução de conteúdo no meio digital.

O Projeto de Lei determina que as licenças autorais para plataformas devem preferencialmente ser concedidas por meio de associações de gestão coletiva de direitos autorais, negociadas com os provedores de acordo com os termos postos na regulamentação. Nesse ponto, teme-se que se suprima a prerrogativa de criadores e titulares de direito decidirem por si mesmos como licenciar ou distribuir suas obras (CCOM/UnB, 2024b, p. 131).

Nesse ponto importa fazer breve digressão para entender os desafios da proposta. De acordo com a LDA, as associações nacionais de gestão coletiva de direitos autorais exercem atividade de interesse público e tornam-se mandatárias de seus associados para a prática de todos os atos necessários à defesa judicial e extrajudicial de seus direitos, bem como para o exercício da atividade de cobrança (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2021, p. 9). Inobstante, a arrecadação e distribuição dos direitos relativos à execução pública de obras musicais e literomusicais e de fonogramas deve ser centralizada em um único ente arrecadador, com personalidade jurídica própria, neste caso, o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – ECAD. Este foi instituído pela Lei nº 5.988/1973 e mantida pelas Leis nº 9.610/1998 e 12.853/2013.

A criação de um ente unificado para arrecadação e distribuição se deu em época que – sem computadores, telefones e, principalmente, sem internet – os titulares e detentores de direitos sobre obras musicais não tinham como individualmente exercer controle sobre o modo em que suas canções eram consumidas (GONÇALVES, 2017). Parte-se de um racional de impossibilidade de monitoramento individual da execução pública de obra artística (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2021, p. 11). Optou-se, então, por modelo de não concorrência.

No entanto, a implementação desse modelo trouxe questionamentos sobre práticas de mercado. O ECAD e seis associações efetivas de gestão coletiva de direitos autorais (com direito a voto) que representavam titulares de direitos autorais foram condenados por formação de cartel pelo CADE, no âmbito do Processo Administrativo nº 08012.003745/2010-83. Na oportunidade, também se penalizou o ECAD por abuso de poder dominante pela criação de barreiras à entrada ao ingresso de novas associações no mercado. O CADE concluiu que, embora a LDA concedesse ao ECAD o controle sobre a arrecadação e distribuição dos direitos autorais, isso não incluía a permissão para tabelar preços.

Entretanto, ainda em 2013, a Lei nº 12.853/2013 incluiu o art. 99, § 8º na Lei nº 9.610/1998, tornando lícita a prática das associações estabelecerem e unificarem o preço de seus repertórios junto ao ECAD. De certo modo, portanto, tornou-se lícito o que o CADE havia considerado cartel (CCOM/UnB, 2024b, p. 132), excluindo a possibilidade de um modelo concorrencial para a distribuição de direitos autorais no Brasil. Nesse ponto a Lei incluiu uma exceção no § 15 do artigo 98, permitindo que os titulares de direitos autorais possam praticar pessoalmente a sua defesa judicial e extrajudicial, bem como o exercício da atividade de cobrança e de precificação desses direitos, desde que comuniquem à associação a que estiverem filiados, com 48 horas de antecedência.

O meio digital desafia o racional imbricado à criação do ECAD, já que o controle e tratamento de dados propicia aos provedores um controle preciso sobre a execução de obras. Questiona-se, portanto, se a lógica de centralização deveria ser aplicada ao meio digital, considerando que: (i) seu racional justificador perde força pelas próprias características do meio; e (ii) a cobrança pelo ECAD enseja novo custo às plataformas que, certamente, redistribui-se ao consumidor e, portanto, encarece o acesso a obras artísticas, para além de ensejar perigos de fragmentação da experiência de uma internet globalmente conectada<sup>87</sup>. Sobre este questionamento, aliás, já existe

---

<sup>87</sup> Nesse sentido, a *Internet Society*, criada com o intuito de preservar o *ethos* presente na criação da internet, definiu cinco elementos habilitadores de uma rede aberta, globalmente conectada, segura e confiável: Desenvolvimento colaborativo, gestão e governança; Acessibilidade irrestrita; Confidencialidade de dados de informações, dispositivos e aplicativos; Responsabilidade; Privacidade. Esses elementos habilitadores, somados às propriedades críticas da rede compõe o que a instituição denomina *Internet Way of Networking* (IWN). É com base nesse *framework* que a organização propõe a realização de um *Internet Impact Brief*, apto a identificar o impacto de determinado instrumento normativo ou modelo de negócio na Internet. Ver: ISOC. *How to conduct an Internet Impact Brief. Internet Impact Assessment Toolkit*, 2021. p. 3. Disponível em:

posicionamento do Superior Tribunal de Justiça – STJ (REsp nº 1.559.264/RJ), para quem a distribuição de músicas no meio digital é qualificada como distribuição pública, de modo que o ECAD teria competência para cobrar os valores devidos por esse tipo de uso. O substitutivo parece seguir a mesma tendência, ainda que estabeleça que os titulares devem “preferencialmente” exercer seus direitos por meio de associações de gestão coletiva de direitos autorais (art. 31, § 2º). Certo é que a complexidade do tema parece exigir maior profundez e participação no debate – vale dizer, debate próprio da temática.

É sob esse mote que se pode concluir que a inclusão de ambos os artigos no substitutivo, trazendo debates fundamentalmente distintos do escopo original do Projeto, produziram impasse em sua tramitação. Desse impasse adveio o desmembramento da proposição, dando força a outros projetos de lei que versam especificamente – e exclusivamente – sobre o tema. Esse é o caso do PL nº 2.370/2019, da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ).

#### 1.1.2.5.1 Projeto de Lei nº 2.370/2019

Originalmente concebido para realização de uma atualização abrangente da Lei de Direitos Autorais<sup>88</sup>, a proposição foi significativamente reduzida no substitutivo proposto pelo relator, Deputado Elmar Nascimento (PSD-BA), especialmente após desmembramento do PL nº 2.630/2020. Nas palavras do relator:

[...] dado o escopo amplo de tais alterações (proposição original), propomos uma mudança bem mais sucinta da Lei de Direito Autorais, visando enfrentar o grave e urgente problema da remuneração insuficiente das obras protegidas em ambiente digital. Alteramos também o Marco Civil da

---

<https://www.Internetsociety.org/resources/doc/2021/how-to-conduct-an-Internet-impact-brief/>. Inclusive, o Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação (CEPI) da FGV-SP conduziu em parceria com a *Internet Society* um *Internet Impact Brief* do PL nº 2.630/20, que serviu de insumo para a presente análise. Ver: CAMELO, Ana Paula et al. *Internet Impact Brief. Propostas para regulamentar plataformas digitais no Brasil: potenciais impactos para a internet*. São Paulo: CEPI FGV DIREITO SP; ISOC Brasil, 2024.

<sup>88</sup> Na redação original do propositivo, a autora descreveu que as propostas de alteração da LDA se dividiriam em três grupos principais: “(i) correção de erros conceituais e da técnica legislativa de alguns dispositivos, fonte de incertezas quanto a sua interpretação jurídica; (ii) inclusão de novos dispositivos em temas nos quais a lei é omissa (como as obras sob vínculo empregatício e o tratamento dado às obras órfãs) ou que estão abordados de forma insuficiente ou desequilibrada (como as transferências de direitos e as limitações); e (iii) concretização da técnica legislativa contemporânea consagrada na Constituição, nas leis especiais que dela derivaram e no Código Civil, com recurso a princípios, cláusulas gerais e normas mais abertas e narrativas, harmonizando-se o direito autoral com o restante do ordenamento jurídico brasileiro e prevenindo seu anacronismo precoce”. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1734276&filename=PL%202370/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1734276&filename=PL%202370/2019)

Internet, de modo a tratar da remuneração do conteúdo jornalístico e da publicidade digital.

O substitutivo se presta a: (i) apresentar aperfeiçoamentos na LDA, a fim assegurar o direito à remuneração dos titulares de direitos do autor e de direitos conexos sobre os conteúdos utilizados na Internet; (ii) regular a publicidade digital; e (iii) garantir justa remuneração pela produção de conteúdo jornalístico.

Para tanto, promove alterações na Lei nº 9.610/1998 e no Marco Civil da Internet. Naquela, almeja-se colocar de modo mais explícito o entendimento proferido pelo STJ e reiterado implicitamente pelo PL nº 2.630/2020, qual seja a categorização da disponibilização de obras e fonogramas por “provedores” como atos de execução pública. Nesse ponto, a definição de “provedor” é outra alteração à LDA, concebido como: “empresa que oferta serviços ao público brasileiro na internet, constituída na forma de pessoa jurídica, que deve possuir representação e escritório no Brasil”. Abrange, portanto, uma gama de serviços distintos prestados na Internet, sem considerações sobre especificidades de operações multifacetadas. Para além da reflexão acerca do modelo vigente de distribuição de direitos autorais, suscita-se questionamento sobre a imposição de regra *geral* sobre modelos de negócios *extremamente particulares*.

Do mesmo modo, o substitutivo mantém a prerrogativa de pagamento da remuneração às associações de gestão coletiva, mas com a ressalva já referida presente no artigo 98, § 15º, da LDA. Inobstante, o substitutivo traz no artigo 99-C uma redação bastante confusa:

Art. 99-C. A arrecadação e a distribuição dos direitos sobre obras audiovisuais decorrentes do art. 88-A, não relacionados a obras musicais, será realizada por meio de associações de gestão coletiva constituídas pelos titulares para tal fim, garantindo-se a cada provedor o direito de ser cobrado por uma única associação e o de descontar a remuneração paga individualmente, e obrigando-se o conjunto das associações, para tanto, a promover a delegação e a escolha necessárias de associação delegatária para o exercício dessa atividade, em nome próprio e no de todas as demais, preservado o exercício individual de direitos, nos termos do §15 do art. 98.

Se depreende – ainda que de modo incerto – que o substitutivo almeja criar um “ECAD” para cobrança de direitos sobre obras audiovisuais disponibilizadas na Internet, já que garante que o provedor terá direito de ser cobrado por uma única

associação<sup>89</sup>. A diferença é que não se vislumbra criar um ente distinto, mas alçar uma associação à posição de delegatária.

Ainda, dispõe que os titulares de direitos autorais sobre obras audiovisuais (art. 88-A) e musicais (art. 88-B), e de direitos conexos sobre interpretações e execuções terão direito à remuneração paga pelo provedor pela disponibilização das obras na internet, mesmo que tal disponibilização ocorra por iniciativa de terceiros, dentro dos serviços oferecidos pelo provedor. Essa previsão se aplica inclusive quando há um instrumento de transferência de direitos a terceiros que não mencione expressamente o pagamento dessa remuneração.

Sob esse aspecto, ainda que se pudesse inferir que o PL nº 2.630/2020 trazia provisão similar, o PL nº 2.370/2019 entra em nível maior de especificidade quanto à execução por terceiros. Interessante que nesse ponto se atribui uma espécie de “responsabilidade indireta” às plataformas digitais, já que se determina o pagamento de remuneração aos titulares de direitos autorais sempre que obras forem disponibilizadas ao público sem a devida autorização. Imbuídas de racional econômico, portanto, surgem considerações sobre maior temor da utilização de sistemas automatizados mais rígidos de detecção e bloqueio de conteúdo protegido, potencialmente restringindo o compartilhamento de conteúdo para evitar litígios<sup>90</sup> e responsabilidade de remuneração.

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 2.370/2019 também introduz regras acerca da remuneração do conteúdo jornalístico, a partir de alterações no Marco Civil da Internet. Para além da inclusão de definições relativas à publicidade, propõe-se definir “plataformas digitais de conteúdos de terceiros”, rompendo com a lógica de divisão entre provedor de conexão e provedor de aplicação de internet<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Não é mais clara a explicação presente no voto do relator, assim colocada: “A finalidade de tratar da utilização da obra musical na internet (art. 88-B) em um artigo separado da utilização da obra audiovisual foi de início deixar claro que as atuais regras relativas à gestão coletiva da música não devem ser modificadas pelo atual projeto de lei. Há ainda diferenças entre o mercado musical e o audiovisual que devem ser consideradas, em especial as relativas ao custo e ao tempo de produção das obras bem como a referente ao potencial número de execuções. Apenas para exemplificar, é comum a uma pessoa ouvir a mesma música várias vezes no decorrer de anos, às vezes décadas, o que não ocorre com a obra audiovisual. Mediante a alteração no art. 98-A e acréscimo do art. 99-C, deixa-se expresso que a arrecadação e a distribuição dos direitos não relacionados a obras musicais sobre as obras audiovisuais decorrentes do art. 88-A seja realizada por meio de associações de gestões coletivas constituídas pelos titulares para tal fim”. Ver: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2311416&filename=Tramita%20cao-PL%202370/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2311416&filename=Tramita%20cao-PL%202370/2019)

<sup>90</sup> Sobre essa consideração, ver item 1.2.1. *Alteração do Regime de Responsabilidade das Plataformas*.

<sup>91</sup> Sobre essa consideração, ver item 1.2.1. *Alteração do Regime de Responsabilidade das Plataformas*.

A grosso modo, sobre os requisitos jurídicos dos destinatários da remuneração, estabelecem-se as mesmas regras presentes no PL nº 2.630/2020, com a ressalva de que farão jus à remuneração pessoas jurídicas constituídas há pelo menos 12 meses e não 24 como previa seu predecessor. Manteve-se também a previsão de “blindagem” do conteúdo jornalístico, impedindo que as plataformas promovam sua remoção para se eximir da obrigação de remuneração, ressalvados os casos previstos em lei e mediante ordem judicial específica. Aqui importa destacar que o relator da proposta fez questão de deixar claro em seu voto (2024, p. 8) que “não há impedimento para a plataforma retirar conteúdos ilícitos, tais como os que promovem desinformação e racismo na internet”, mas a inexistência de definição legal de “desinformação” prejudica a atuação das plataformas nesse sentido. Entretanto, deve se destacar que o PL nº 2.370/2019 busca emplacar definição de conteúdo jornalístico, entendido como:

Art. 21-A

§ 3º [...] o conteúdo de cunho eminentemente informativo, que trata de fatos, opiniões, eventos e acontecimentos em geral de interesse público, independentemente do tipo ou formato, observados os princípios e padrões éticos de conduta no exercício da atividade de jornalismo

Ainda, o substitutivo prevê expressamente que nem o usuário final e nem a plataforma – desde que não adicione elementos, resumos ou se utilize de outras ferramentas para ampliar as informações contidas no conteúdo compartilhado – serão onerados no caso de compartilhamento do conteúdo jornalístico (art. 21-A, § 1º, I e II). O § 8º, por sua vez, estende a não obrigação de remuneração por conteúdo postado por terceiros em comunicações privadas em serviços de mensageria instantânea, ou de armazenamento em nuvem, nem por conteúdo postado que esteja em domínio público.

O Projeto de Lei também se inspira no caso australiano ao estabelecer a livre negociação entre as empresas jornalísticas e provedores (art. 21-A, § 6º), mas se diferencia ao adicionar requisitos mais claros tanto para o processo de arbitragem, como para o valor de remuneração:

Art. 21-A

§ 9º Em caso de inviabilidade na negociação entre plataforma digital de conteúdos de terceiros e as pessoas jurídicas previstas no §2º, poderá ser adotada arbitragem perante Câmara Arbitral Privada ou junto a órgão da Administração Pública Federal para resoluções de conflitos.

§ 10º O mesmo órgão da Administração Pública Federal poderá atuar como mediador na resolução do conflito a partir da notificação de quaisquer das partes.

§ 11. A arbitragem para aferição da remuneração de conteúdo jornalístico será na modalidade de oferta final de preço fixo, em que cada uma das partes apresentará proposta única com valor certo e regras objetivas para o

pagamento pela plataforma digital de conteúdos de terceiros às pessoas jurídicas previstas no §2º.

§ 12. Em processo arbitral não superior a 90 dias, a câmara arbitral deverá escolher fundamentadamente uma das ofertas apresentadas pelas partes, não cabendo recurso dessa decisão.

§ 13. Após um ano da decisão, sobrevindo modificação no estado de fato ou de direito, quaisquer das partes poderá pedir revisão do que foi estatuído na decisão arbitral.

Art. 21-B. O valor da remuneração a ser paga pela plataforma digital de conteúdos de terceiros às pessoas jurídicas previstas no §2º do art. 21-A, deverá considerar, os seguintes critérios, de forma cumulativa, sem prejuízo de outros:

I – o volume de conteúdo jornalístico original produzido;

II – a audiência, nas plataformas digitais de conteúdos de terceiros, dos conteúdos jornalísticos produzidos pelas pessoas jurídicas, desconsideradas técnicas de manipulação artificial de métricas de aferição.

III – o investimento em jornalismo aferido pelo número de profissionais do jornalismo regularmente contratados pela empresa, registrados em folha de pagamento e submetidos à Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

Parágrafo único: Na negociação ou resoluções de conflitos, a remuneração já destinada pela plataforma digital de conteúdos de terceiros às pessoas jurídicas previstas no § 2º do art. 21-A e os contratos estabelecidos diretamente entre as partes deverão ser considerados caso sejam demonstrados por meio de dados e contratos.

O PL nº 2.370/2019, ainda que imperfeito, propõe-se, portanto, a promover a continuidade do debate iniciado no “PL das *Fake News*”. Desvia-se do escopo desta monografia o esgotamento das questões atreladas aos direitos autorais no ambiente digital, mas a densidade do debate brevemente colocado aqui é reflexo das pretensões exageradas do PL nº 2.630/2020, cuja amplitude de conteúdo dificulta a discussão apropriada – isto é, ampla e multissetorial – de cada uma das temáticas postas. Mais ainda, é marca evidente do caráter prescritivo do substitutivo, em oposição ao caráter principiológico do Marco Civil da Internet.

#### *1.1.2.6 Evolução legislativa: PL nº 4.691/2024*

A opção por abranger uma miríade de temáticas complexas – de modo prescritivo – no substitutivo ao PL nº 2.630/2020 não apenas prejudicou seu próprio trâmite, mas também – ao reunir para si temáticas distintas presentes em diversos apensados – paralisou o debate legislativo sobre a implementação de política setorial regulatória das *Big Techs*. Argumenta-se que a crise de confiança para com as *Big Techs*, somada a um contexto de crise institucional no país, levou o substitutivo do PL das *Fake News* a tentar criar um mecanismo de *accountability*, um ritual de conforto (BRAITHWAITE, 2005, p. 220) para mostrar-se apto a mudar esse panorama de crise. A crítica nesse ponto não é a iniciativa em si, mas a forma como ela foi estruturada.

De certo modo, o Projeto de Lei nº 2.630/2020 foi maculado pelo próprio *sensu de urgência regulatório* que o levou ao centro do debate público. Como foi abordado na introdução, essa imediatez costuma atropelar considerações necessárias acerca da necessidade de *conhecimento setorial* para implementação de regramento viável, mas também impede a construção de consensos importantes para a consecução de política pública relevante. A crítica aqui realizada nunca foi direcionada ao propósito de regular as *Big Techs*, mas sim feita com o intuito de identificar *gargalos* nas proposições elaboradas a fim de contribuir para a maturação do debate, entendendo que a criação de estratégia regulatória de governança democrática do meio digital impescinde de discussão aberta e multissetorial.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 4.691/2024 parece surgir com o propósito de, ao mesmo tempo, retomar o debate, mas afastá-la do risco de captura do tema pelo discurso político meramente simbólico, partindo do aprendizado apreendido da tramitação do PL nº 2.630/2020. É ilustrativo nesse aspecto a seguinte passagem da justificativa da proposição:

Em suma, a expectativa é a de que esta peça legislativa - na qual se procurou agregar, de forma convergente, pontos já tratados em peças anteriores, juntando-os a outros, como o do anonimato que ainda não recebera um tratamento capaz de discipliná-lo de forma adequada -, possa agora contribuir para a desobstrução do debate legislativo sobre a regulação das Plataformas Digitais, neste momento paralisado. Momento, porém, que se afigura ideal para a retomada do debate, livre que ele estará das injunções que surgem quando ele se mistura com processos eleitorais iminentes.

O PL nº 4.691/2024 parece, ainda, se alinhar mais com o *ethos* principiológico estabelecido pela Lei nº 12.965/2014. Da redação do artigo 1º, extrai-se que a instituição da “Lei de Proteção às Liberdades Constitucionais e Direitos Fundamentais nas plataformas, serviços e mercados digitais na Internet” se volta ao estabelecimento de *diretrizes* para o efetivo exercício desse direito, ao passo que o PL das *Fake News* se propunha a estabelecer *normas e mecanismos*, assim como *diretrizes*.

Ainda que soe como uma distinção puramente semântica, denota-se a ausência de pretensão de se revelar uma norma *prescritiva*. Ademais, a menção expressa à proteção aos direitos fundamentais nas disposições preliminares coloca no centro da proposição o usuário final, e não as plataformas. Nas palavras de seus autores:

Dessa maneira, o primeiro artigo da presente proposta estabelece de maneira clara e objetiva a intenção primordial do projeto, que é a proteção das

liberdades e direitos fundamentais no ambiente digital. A relevância desse artigo não pode ser subestimada, pois é a fundação sobre a qual toda a legislação se apoiará.

Quanto ao recorte realizado, o PL nº 4.691/2024 também se volta à regulação das *Big Techs*, reconhecidas na justificativa como “Plataformas Digitais de monta”. Na prática, o objeto da regulação não se diferencia muito do estabelecido no PL nº 2.630/2020 – este delimitava o escopo da proposição às plataformas com número médio de usuários mensais superior a dez milhões, ao passo que o propositivo ora em apreço estabelece recorte para plataformas com base de usuários ativa que corresponda a 5% ou mais da população brasileira (aproximadamente dez milhões e oitocentos mil, de acordo com a população do Brasil em 2024<sup>92</sup>).

Quanto aos princípios que devem ser observados na aplicação da Lei, o propositivo também adota linguagem mais próxima ao Marco Civil da Internet, ao valorizar mormente liberdades individuais, proteção a direitos coletivos e o respeito à ordem econômica (art. 2º, I a VII), nos moldes da Constituição Federal. Afasta-se de princípios utilizados para inaugurar o rol preconizado no PL nº 2.630/2020, que, embora relevantíssimos – mas, de certo modo, de acréscimo desnecessário, já que “a defesa do Estado Democrático de Direito” e “o fortalecimento do processo democrático”, são premissas fundantes da própria ordem constitucional – se encontram dissociados do escopo normativo do Projeto de Lei.

O Projeto de Lei nº 4.691/2024 optou por não elencar taxativamente os modelos de provedores que são objeto de sua aplicação – como feito no PL nº 2.630/2020. Definiu-se plataformas digitais como aplicações de internet – nos termos do art. 5º, VII, do MCI – executadas de acordo com algum dos serviços arrolados pela proposta. Nesse ponto, a proposição parece utilizar a definição dos chamados *core platform services* (serviços essenciais de plataforma) concebida pelo *Digital Markets Act* (Regulamento EU 2022/1925 do Parlamento Europeu), mas fazendo remissão à definição de “aplicação de internet” presente no Marco Civil da Internet.

Introduz-se à vedação ao anonimato, sob justificativa de cumprir o disposto no art. 5º, IV da Constituição Federal e estender essa limitação constitucional à

---

<sup>92</sup> Ver: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/08/populacao-do-brasil-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-aponta-ibge>

manifestação do pensamento ao ambiente das *Big Techs*. O propositivo não proíbe a utilização de pseudônimos, nomes fictícios, perfis de paródia, de humor ou de homenagens, desde que a identidade real do titular responsável pela conta seja conhecida pela Plataforma Digital, que deverá mantê-lo sob sigilo, salvo por requisição de autoridade judicial.

Já em relação à sistemática de responsabilidade civil, o PL nº 4.691/2024 também altera o modelo de reponsabilidade de intermediários centrado em decisões judiciais proposto pelo MCI. Contudo, trata-se de alteração mais discreta: determina-se que a responsabilidade por danos decorrentes de conteúdos postados por terceiro será solidária nos casos em que:

- (i) houver falha em identificar a identidade real do titular do perfil, conta ou canal;
- (ii) a distribuição tiver sido realizada por meio de publicidade e propaganda online, nos termos da regulamentação;
- (iii) usuários legítimos e devidamente identificados tiverem seus perfis ou contas invadidos ou acessados de forma indevida, e, após a notificação do legítimo usuário ou de seu representante legal, a invasão ou acesso indevido for confirmado, a plataforma deverá, de forma diligente e dentro dos limites de suas capacidades, tomar as medidas necessárias para a recuperação ou indisponibilização desses perfis e contas, conforme definido na regulamentação; e
- (iv) usuários legítimos e devidamente identificados tiverem seus perfis ou contas invadidos ou acessados de forma indevida, e, após a notificação do legítimo usuário ou de seu representante legal, a invasão ou acesso indevido for confirmado, a plataforma deverá, de forma diligente e dentro dos limites de suas capacidades, tomar as medidas necessárias para a recuperação ou indisponibilização desses perfis e contas, conforme definido na regulamentação.

Nesse ponto, importa a indicação de limitação da responsabilização aos *limites técnicos* da plataforma, a fim de evitar que medidas idênticas sejam adotadas para plataformas com operações distintas. Não se trata de juízo de “defesa” das *Big Techs*, mas sim de adequação da responsabilização pelos danos a quem de fato foi por ele responsável – vale dizer, em parte.

Entretanto, para além da vedação ao anonimato, a alteração do modelo de responsabilidade civil de intermediário – centrado em decisão judicial – não parece enfrentar a crítica sobre a falta de nuance no modelo proposto pelo Marco Civil<sup>93</sup>, especialmente quanto a constatação que decisões privadas das *Big Techs* são responsáveis por reflexos diretos nas possibilidades de realização de liberdades públicas, ao passo que esses atores mediam, ainda, situações de conflitos entre direitos fundamentais básicos (FERNANDES; MENDES; KELLER; 2023, p. 75). Entretanto, ainda que não haja modificação significativa no modelo de responsabilidade civil, outras medidas mais amplas são adotadas para favorecer a moderação de conteúdo.

Sob esse aspecto, cabe ressaltar que o art. 10 do projeto de lei, voltado para o tratamento de crimes na internet, traz um dever geral de mitigação do uso indevido por terceiros dos serviços ofertados pelas Plataformas Digitais, exercido pela combinação de ações preventivas, nos termos da regulamentação, e ações corretivas, quando oficialmente notificados de conteúdos gerados por terceiros que configurem algum dos seguintes crimes:

- I - crime de induzimento ou instigação ao suicídio ou à prática de automutilação ou prestação de auxílio material para que o faça, tipificado no art. 122 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- II - crime de violação dos direitos de autor e os que lhe são conexos, tipificado no art. 184 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- III - crimes contra a saúde pública, tipificados nos arts. 268, 276, 277, 278 e 283 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e
- IV - crimes de tráfico internacional de crianças e adolescentes e relacionados a materiais de exploração sexual de menores, tipificados nos arts. 239 a 241-E da Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990, e manifesta incitação a esses crimes, nos termos do art. 286 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) ou apologia de fato criminoso ou de autor de crimes contra crianças e adolescentes, nos termos do art. 287 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- V - crimes contra o Estado Democrático de Direito, tipificados nos arts. 359-I a 359-P do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e manifesta incitação a esses crimes, nos termos do art. 286 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
- VI - crime de assédio, constrangimento, humilhação, perseguição ou ameaça a candidata a cargo eletivo, tipificado no art. 326-B da Lei nº 4.737 de 1965 (Código Eleitoral);
- VII - crime da prática, indução ou incitação à discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, tipificado no art. 20 da Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989;

---

<sup>93</sup> Não se trata de crítica ao MCI, mas sim de constatação, já que a Lei se encontra inevitavelmente associada ao tempo em que foi elaborada, isto é, inexoravelmente indiferente a problemas que lhe são extemporâneos. Nesse sentido, ver tópico supra: *1.2.1. Alteração do Regime de Responsabilidade das Plataformas*.

O projeto de lei ainda descreve quais seriam as atividades preventivas e corretivas previstas no *caput*:

- I - elaborar termos e condições que prevejam e facilitem a mitigação de danos causados por materiais disponibilizados por terceiros;
- II - aplicar seus próprios termos e condições de forma consistente;
- III - atuar para impedir o uso dos seus serviços para disseminar material de abuso sexual infantil ou terrorismo, seguindo as melhores práticas da indústria;
- IV - atuar de forma diligente e transparente após a denúncia do usuário;
- V - auxiliar as autoridades em processos de investigação, respeitados os limites de sua atuação dispostos em Lei;
- VI - prover informações aos órgãos responsáveis pela supervisão desta Lei sobre medidas tomadas;
- VII - estabelecer e implementar políticas e sistemas com base nas melhores práticas da indústria; e
- VIII - atuar contra a manipulação maliciosa intencional dos seus serviços, incluindo o uso inautêntico automatizado ou esforços coordenados para amplificação e aceleração da disseminação de material ilegal ou incompatível com os termos e condições de uso; e
- IX - revisar regularmente suas práticas no sentido da persecução contínua do referido no *caput* desse artigo e nos incisos desse parágrafo.

O projeto de lei propõe modelo interessante para a moderação de conteúdo. Ao não estabelecer hipótese de responsabilização solidária, retira-se a possibilidade de *chilling effects* que gerem uma moderação excessiva de conteúdo. Por outro lado, delimitam-se as atividades a serem realizadas pelas plataformas para mitigarem o uso indevido por terceiros, de modo a viabilizar a fiscalização de órgão regulador. Ainda, se autoriza a inclusão pelas Plataformas Digitais, em seus termos de serviços, de medidas para evitar a disseminação generalizada de desinformação intencional com alto potencial de risco ofensivo, não apenas incentivando uma postura proativa das *Big Techs*, mas compreendendo traço importante do *capitalismo regulatório*: enquanto essas empresas criam um ambiente onde a regulação se torna indispensável, elas também possuem os recursos técnicos e organizacionais necessários para moldar e implementar padrões regulatórios que o Estado, isoladamente, não seria capaz de executar. Nesse ponto, e a uma primeira mirada, a proposição parece ter encontrado um balanço adequado.

Não obstante, o PL nº 4.691/2024 traz também a noção de riscos sistêmicos, como mais uma “camada de governança”<sup>94</sup> sobre as Plataformas Digitais. A análise empreendida sobre esse tema no PL nº 2.630/2020 foi bastante crítica em razão da inexistência de definição, bem como pelo estabelecimento de um rol não taxativo de riscos sistêmicos<sup>95</sup> e a ausência de critérios bem definidos para sua identificação.

Ainda que o propositivo mais recente não se proponha a elencar alguns dos riscos sistêmicos, também incorre na mesma falta de critérios para a identificação de um risco sistêmico. Na justificativa, limita-se a definir riscos sistêmicos como “aqueles que são inerentes à própria atividade das Plataformas Digitais”. Do mesmo modo, prevê-se que os provedores deverão conceder ao órgão regulador – mediante requerimento – acesso a informações que contribuam para o acompanhamento dos riscos sistêmicos (art. 7º, § 2º), sem tampouco precisar quais informações seriam relevantes para esse acompanhamento, deixando previsão com potencial impacto em direitos fundamentais em aberto.

O Projeto de Lei também traz consigo um capítulo louvável sobre deveres de transparência. Para além do dever de disponibilizar informações mais básicas (*i.e.*, sumário, com as principais características dos serviços, principais elementos dos termos de uso, tipos de materiais proibidos, potenciais riscos e faixa etária à que se destinam), determina a divulgação de: (i) critérios e métodos adotados na atividade de moderação, com uma descrição geral dos eventuais sistemas automatizados utilizados nessa atividade; (ii) medidas de governança adotadas no desenvolvimento e emprego dos sistemas automatizados<sup>96</sup>; (iii) parâmetros utilizados nos seus sistemas de recomendação de postagens; (iv) informação sobre os meios pelos quais o usuário pode notificar a Plataforma Digital sobre possíveis violações de seus termos de uso ou presença de materiais ilegais em seus serviços; e (v) informação sobre canais para

---

<sup>94</sup> Termo utilizado por Victor Fernandes, Clara Keller e Laura Mendes ao se referir à análise de risco sistêmico. Ver: FERNANDES, Victor; KELLER, Clara; MENDES, Laura. **Moderação de conteúdo em plataformas digitais: caminhos para a regulação no Brasil**. In: Cadernos Adenauer – Konrad Adenauer Stiftung, 1/2023. p. 77. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos+1-2023+-+cap+4.pdf/efdd5b2d-e5c5-6c5c-8a0c-315cef9cb65b?t=1682363341344>

<sup>95</sup> Sob o temor de gerar *chilling effects* nas *Big Techs* de modo a causar moderação e remoção excessiva de conteúdos e contas. Nesse sentido, ver tópico supra: 1.2.1. *Alteração do Regime de Responsabilidade das Plataformas*.

<sup>96</sup> Nesse caso específico, divulgada nos termos de uso, conforme descreve o art. 12. Incluem-se as medidas de governança voltadas para: (i) a segurança, a confiabilidade, a precisão e a não-discriminação ilegal ou abusiva; (ii) a finalidade e a precisão dos algoritmos de moderação online; (iii) as medidas de mitigação de riscos sistêmicos atrelados a esses sistemas.

receber reclamações de usuários e mecanismos de contestação das decisões da Plataforma Digital.

Tais disposições são cruciais para garantir maior legitimidade democrática às decisões privadas tomadas pelas *Big Techs* – e, portanto, enfrentar a crise de confiança em tais corporações – mas sem imiscuírem-se na exigência de divulgação dos “segredos” de seus modelos de negócio. Mais ainda, a divulgação dessas informações importa para que as plataformas possam ser eventualmente responsabilizadas pelas suas decisões por outros *stakeholders* ou instituições independentes (SUZOR *apud* FERNANDES; MENDES; KELLER, 2023, p. 80). Determina-se, ainda, a produção de relatórios semestrais a serem disponibilizados em seus respectivos sítios eletrônicos, detalhando os procedimentos de moderação online nos termos da regulamentação.

O PL nº 4.691/2020 também mostra uma evolução significativa do debate empreendido no seu predecessor ao acabar com mal crônico deste: distribui expressamente as competências de supervisão e fiscalização regulatória da norma. À ANPD compete exercer a regulação sobre a responsabilização das plataformas digitais (Capítulo II) e sobre os deveres de transparência (Capítulo III). Já à Anatel compete exercer a regulação sobre as disposições relativas à Ordem Econômica (Capítulo IV), que serão abordadas mais à frente. Prevê-se, ainda, regulamento conjunto de ambas as agências para dirimir eventuais incertezas acerca de medidas que requeiram atuação regulatória concertada, cooperação, esclarecimentos sobre fronteiras de atuação, entre outros aspectos pertinentes. Trata-se de disposição fundamental, reconhecendo a coordenação setorial para enfrentar os entrelaces regulatórios proporcionados por operações multifacetadas.

Todavia, justamente pela sua relevância para o debate multissetorial, faz-se breve consideração sobre a ausência de atribuições ao CGI.br no Projeto de Lei em apreço. Rememora-se que o PL nº 2.630/2020 estabeleceu atribuições de realizações de estudos e proposição de diretrizes sobre os procedimentos de moderação de conteúdo, incluindo propostas para seu aperfeiçoamento. Argumenta-se que se trata de “herança positiva” do PL das *Fake News*, especialmente se considerada a natureza multissetorial do CGI.br, que poderia figurar também no PL nº 4.691/2024.

Ainda que muito mais sucinto que o PL nº 2.630/2020, o PL nº 4.691/2024 traz temática bastante complexa que não foi aventada nem mesmo em seu predecessor. No Capítulo IV, que versa sobre disposições de proteção à ordem econômica, que, como visto, serão de competência da Anatel, busca-se criar quadro normativo para regular

distorções de mercado das *Big Techs*. Entretanto, parece haver dissonância entre a justificação e o texto da proposição. Isso porque, ao se referir ao sistema de dupla responsabilidade regulatória estabelecida no artigo 18, se diz que:

A primeira (ANATEL), ficando responsável pelos aspectos econômicos e pela regulação das plataformas de Market Place e assemelhados, e a segunda (ANPD), assumindo a regulação de caráter tido como mais sociológico, nas redes sociais propriamente ditas.

Essa distinção, todavia, não se expressa no texto da lei. Na verdade, as disposições do capítulo em apreço se referem a todas as plataformas abrangidas pelo escopo do propositivo, já que: “as normas gerais de proteção à ordem econômica são aplicáveis às Plataformas Digitais a que se refere esta Lei” (Art. 14, *caput*). A impressão nesse ponto é de divergência – ou ao menos incompreensão – entre a intenção do legislador e o texto do projeto, principalmente por não haver maiores cuidados terminológicos ao mencionar “plataformas de *Market Place* e assemelhados”. Se a intenção fosse de fato restringir essas disposições às plataformas indicadas na justificação, poder-se-ia deixar claro no texto que essas se restringiam aos “serviços de intermediação online”, nos termos do art. 3º, I, *a*, e II, do próprio PL.

Determina-se que à Anatel caberá a promoção de análise técnica do impacto das operações societárias das empresas, bem como exercer as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, abuso de poder de mercado (art. 14, § 3º). Noutra giro, atribui-se ao CADE a aprovação dos atos envolvendo as Plataformas Digitais, bem como suas controladas, controladoras ou coligadas que visem de qualquer forma a concentração econômica, inclusive mediante fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário – esses submetidos às normas gerais de proteção à ordem econômica (art. 14, §§ 1º e 2º).

Define-se que praticará infração da ordem econômica a Plataforma Digital que adotar práticas que possam limitar, falsear ou, de qualquer forma, prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa, bem como privilegiar seus próprios produtos e serviços ou interferir na liberdade de manifestação do pensamento na Internet, quando da celebração de contratos de fornecimento de bens e serviços (art. 15, *caput*). Dispõe, ainda, que “os órgãos reguladores” – presume-se, portanto que vale para Anatel e ANPD – no exercício de suas competências de fiscalização regulatória, poderão determinar a separação contábil e funcional, bem como medidas de mitigação a

eventual abuso de poder econômico – como as relacionadas à portabilidade de dados e à interoperabilidade (art. 15, parágrafo único).

O propositivo ainda estabelece que os órgãos reguladores deverão fixar critérios e condições sob as quais as Plataformas Digitais deverão disponibilizar suas infraestruturas, bases de dados e demais insumos essenciais a outros provedores de aplicação, guardando ainda competência para regular o relacionamento entre essas empresas, por meio de mediação e arbitragem (art. 16, *caput* e parágrafo único).

Essa temática será tratada com maior profundez no tópico seguinte. Contudo, questiona-se se a inclusão de temática tão complexa não pode atrapalhar o propósito original do PL nº 4.691/2024 de proteger as liberdades e direitos fundamentais no ambiente digital e desobstruir o debate legislativo sobre a regulação das Plataformas Digitais. Estas produzem variáveis singulares para a determinação de dinâmicas competitivas (*i.e.*, sobreposição de consumidores-produtores e concorrentes-parceiros, mercado multi-lados, efeitos de rede e coleta e uso de dados<sup>97</sup>). Nesse sentido, como sugere Morton et. al. (2020), o estudo dos modelos de negócios das *Big Techs* é fundamental para compreender as implicações dessas mudanças nas dinâmicas competitivas e, por conseguinte, nas políticas públicas destinadas a regulá-las. Em outras palavras, trata-se de temática que exige debate próprio e que envolve múltiplos setores da sociedade.

Por fim, o PL nº 4.691/2024 traz previsão relacionada à autorregulação regulada. Trata-se de disposição que estava presente no texto original do PL nº 2.630/2020, mas que acabou retirada ao longo de sua tramitação. A proposição ora em apreço estabelece que plataformas poderão instituir entidade de autorregulação. Uma vez instituída, ela deverá ter, no mínimo, as seguintes atribuições:

- I - revisar as decisões de moderação online por seus associados, por meio de provocação por aqueles afetados diretamente pela decisão;
- II - a pedido das associadas, analisar a adequação das políticas das Plataformas Digitais, em conformidade com a legislação nacional, quanto à moderação online, bem como produzir recomendações para aprimoramento de tais políticas;

---

<sup>97</sup> Exemplos de variáveis extraídas do Relatório produzido pelo Ministério da Fazenda para oferecer subsídios técnicos para a Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF) a respeito da regulamentação concorrencial de plataformas digitais no Brasil. Ver: **BRASIL**. *Plataformas digitais, concorrência e regulação: uma análise da experiência comparada*. Secretaria de Reformas Econômicas. Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/benchmark.pdf>.

- III - tomar decisões, em tempo útil e eficaz, sobre a revisão de medidas de moderação adotadas pelos associados;
- IV - desenvolver boas práticas para definir critérios de eventual suspensão de contas por infração continuada às políticas de uso e ante suspeita de inautenticidade, bem como os procedimentos e critérios de reversão de tais medidas;
- V - desenvolver boas práticas para definir critérios de eventual suspensão das contas de usuários cuja autenticidade for fundamentadamente questionada ou cuja inautenticidade for estabelecida;
- VI - disponibilizar serviço eficiente de atendimento e encaminhamento de reclamações;
- VII - emitir relatórios semestrais com informações sobre o volume e qualidade das atividades realizadas no período;
- VIII - publicar as decisões com os fundamentos que as embasaram;
- IX - estabelecer requisitos claros, objetivos e acessíveis para a participação das Plataformas Digitais na referida entidade.

A autorregulação regulada se refere a modelo intermediário entre a autorregulação propriamente dita e técnicas de comando e controle, caracterizado pela obrigatoriedade de a empresa produzir normas privadas que cubram área de preocupação do regulador, submetendo-as posteriormente para sua ratificação, com possibilidade de retorno ao regulado para aprimoramentos (ARANHA, 2024, p. 167)<sup>98</sup>. Ainda, cuida-se de estratégia regulatória apropriada à área de regulação complexa, multifacetada e sujeita a constantes transformações tecnológicas (BRAITHWAITE, 1985, p. 136). Nesse ponto, parece acertada a escolha dessa estratégia, ainda que o texto gere questionamentos sobre a obrigatoriedade dessa estratégia ao declarar que as plataformas “poderão” instituir.

O sucesso de tal estratégia depende, ainda, da existência de ameaça de sanções, concebida como instrumento de incentivo ao *compliance* corporativo (BRAITHWAITE *apud* ARANHA, 2024, p. 170). O PL nº 4.691/2024 a estabelece em seu artigo 19:

- Art. 19. Os provedores, em razão do descumprimento das obrigações previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas, aplicáveis de forma isolada ou cumulativa:
- I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;
  - II - multa diária, observado o limite total a que se refere o inciso III;
  - III - multa simples, de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício ou, ausente o faturamento, multa de R\$ 10,00 (dez reais) até R\$ 1.000 (mil reais) por usuário cadastrado do provedor sancionado, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), por infração;
  - IV - publicação da decisão pelo infrator;
  - V - proibição de tratamento de determinadas bases de dados;
  - VI - obrigações de fazer ou de não fazer; e
  - VII - suspensão temporária das atividades.

---

<sup>98</sup> Nesse aspecto, trata-se de definição extremamente simplificada.

§1º Após procedimento administrativo que possibilite a oportunidade de ampla defesa, as sanções serão aplicadas de forma gradativa, isolada ou cumulativa, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e considerado o disposto em regulamentos específicos dos órgãos reguladores.

§2º Durante o processo administrativo do §1º, poderão ser adotadas medidas preventivas, incluída multa cominatória, observado o limite total a que se refere o inciso III do caput, quando houver indício ou fundado receio de que o provedor:

I - cause ou possa causar dano irreparável ou de difícil reparação; ou

II - torne ineficaz o resultado do processo.

§3º O disposto neste artigo não substitui a aplicação de outras sanções administrativas, civis ou penais definidas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e em legislação específica.

Determina-se, ainda, que o produto da arrecadação das multas aplicadas será destinado aos órgãos reguladores responsáveis pela fiscalização da lei.

Ainda que imperfeito, o PL nº 4.691/2024 reflete verdadeiro avanço do debate legislativo necessário para regulação das *Big Techs* no *front* da moderação de conteúdo. Percebe-se que a proposição aproveitou o longo debate empreendido no curso do PL nº 2.630/2020 para maturar a consecução da política pública almejada. Espera-se que a proposição se abra para o debate público, seguindo a tradição empregada na elaboração do Marco Civil da Internet e posteriormente reiterada na elaboração da Lei Geral Proteção de Dados. Entende-se fundamental a produção de consenso amplo para a produção de marco regulatório eficiente e duradouro.

## **1.2. Debate Multissetorial**

### **1.2.1 Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel**

A Constituição Federal estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei<sup>99</sup>. A Lei nº 9.472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT) foi o instrumento normativo responsável por organizar os serviços de telecomunicações e criar a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (art. 8º) e fixar suas competências institucionais (arts. 18 e 19).

A Anatel foi criada em cenário de quebra dos monopólios estatais, compondo quadro mais amplo de reforma do Estado com base na criação de agências

---

<sup>99</sup> Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

reguladoras<sup>100</sup>. O próprio dispositivo constitucional mencionado foi alterado por emenda para autorizar a prestação dos serviços de telecomunicações tanto sob regime público, como sob regime privado, e, concomitantemente, sob ambos os regimes,

O *contexto* que permeia a criação da Anatel fomentou a completa reestruturação e modernização de setor que se tornou um dos mais dinâmicos da economia brasileira (CCOM/UnB, 2024a, p. 201). Incumbe à Anatel, portanto, atuar para propiciar as condições institucionais de livre concorrência no setor; corrigir os efeitos da competição imperfeita mediante técnicas regulatórias proporcionais; reprimir condutas anticompetitivas e violações às regras, aos objetivos e aos princípios que regem a prestação dos serviços de telecomunicações; bem como incentivar a introdução de novas tecnologias e de novos serviços para o setor.

Para tanto, a Constituição Federal confere à Anatel amplo espaço para modelar sua atenção regulatória, até mesmo no exercício de seu poder normativo, desse que respeitada a legislação de regência do setor<sup>101</sup>. Do mesmo modo, foi declarada a constitucionalidade do estabelecimento de assimetrias regulatórias no ecossistema brasileiro de telecomunicações<sup>102</sup>. Estas se referem a “regras diferenciadas para atores de um mesmo setor ou de uma mesma cadeia setorial, cada qual experimentando ônus diversos decorrentes da regulação estatal” (NETO; ZAGO, 2018, p. 177). Essa abertura normativa da Anatel é elementar para sua inserção no debate de regulação das *Big Techs*, já que possibilita maior espaço para modulação, experimentalismo e inovação de técnicas regulatórias na busca pela consecução de objetivos setoriais, para além de fomentar ambiente mais competitivo e saudável (CCOM/UnB, 2024a, p. 210-211). Permite-se a *flexibilidade* regulatória indispensável para lidar com a *disrupção*.

Os objetivos anteriormente mencionados são executados também através do exercício de dupla função regulatória: (i) função de disciplina normativo-fiscalizatória; e (ii) função de fomento e incentivo (BARROSO, 2001, p. 203-206). Ambas as funções

---

<sup>100</sup> Costuma se caracterizar esse ponto de inflexão regulatório como resultado da ascensão do paradigma constitucional do Estado Regulador no Brasil. Para uma análise aprofundada da temática ver: GUERRA, Sérgio. (Org.) **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

<sup>101</sup> Trata-se do entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1668/DF, onde se estabelece que as atribuições normativas da Anatel: “compõem uma dimensão eminentemente técnica ligada à área de atuação da Anatel, nos termos do inciso XI do artigo 21 da Constituição (...) [não se vislumbrando] qualquer pecha de inconstitucionalidade”

<sup>102</sup> Na já mencionada ADI 1668/DF, ratificou-se, de certo modo, a constitucionalidade das disposições sobre prestação concomitante dos serviços nos regimes público e privado. Esse mesmo entendimento foi corroborado no RE nº 1070522/PE, onde se destacou que as assimetrias regulatórias previstas pela LGT constituem exemplos de soluções inovadoras

emprestam especial relevo à regulação de novas tecnologias, complementando-se em seu exercício. Enquanto agência reguladora dotada de poder de polícia e de poder normativo, a Anatel pode editar normas cogentes aos agentes regulados, impondo comportamentos obrigatórios, cuja inobservância acarreta sanções, restrições ou limitações à atuação dos prestadores de serviços (art. 19 da LGT).

Essa atividade normativo-fiscalizatória, contudo, se sujeita a limitações que, ultrapassadas, ensejam seu escrutínio judicial e por órgãos de controle, a fim de evitar seu exercício desvirtuado. Assim, essa primeira função deve ser balizada de acordo com as atribuições conferidas pela Lei nº 9.472/1997, por meio de propósitos e meios proporcionais (CCOM/UnB, 2024a, p. 202), fazendo uso de juízos de ponderação para alcançar um equilíbrio entre impor sanções compatíveis com a gravidade da infração, sem comprometer o legítimo espaço de livre iniciativa dos prestadores de serviços de telecomunicações, nem restringir de forma excessiva seus direitos e garantias.

Essa contenção da atividade de fiscalização se volta para delimitar a regulação ao estritamente necessário para impulsionar o crescimento e a inovação. Igualmente, serve também como baliza para o experimentalismo propiciado pelas assimetrias regulatórias. Sob esse aspecto, a Lei nº 13.874/2019, (“Lei da Liberdade Econômica”), estabeleceu uma série de diretrizes aplicáveis à atuação das agências reguladoras. No que cabe no escopo dessa monografia, cumpre destacar que o artigo 4º da referida Lei estabeleceu como dever da Administração Pública direta e indireta evitar o abuso de poder regulatório, de modo a: (i) não criar reserva de mercado por meio de favorecimento regulatório; (ii) não impedir a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros; (iii) não exigir especificações técnicas desnecessárias para atingir o fim almejado; (iv) não redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios; (v) não aumentar custos de transação sem demonstração de benefícios; (vi) não criar demanda artificial ou compulsória; não limitar a formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas; (vii) e não restringir publicidade e propaganda sob determinado setor econômico, salvo disposição contrária expressa em lei.

Desse modo, integra-se ao escopo da função regulatória de fomento e incentivo à inovação, seja de novas tecnologias, seja de novos serviços e negócios, a Anatel pode atuar mediante *incentivos* técnicos, econômicos e jurídico regulatórios para *estimular*, *persuadir* e *induzir* o comportamento dos agentes regulados, principalmente, em direção à conformidade regulatória voluntária e em prol de objetivos, metas e

propósitos previstos na Constituição, na LGT, nas políticas públicas de telecomunicações (Decreto no 9.612/2018) e na sua agenda regulatória (CCOM/UnB, 2024a, p. 202). Ainda sob a função de fomento regulatório, e com fundamento na Constituição Federal, a Anatel pode estimular ações em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P&DI) e incentivar projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

A função normativo-fiscalizatória também é pautada pelo fomento e incentivo à inovação, por meio da implementação de ferramentas aptas a otimizar o processo e direcioná-lo mais efetivamente aos fins almejados. Exemplo disso é a Análise de Impacto Regulatório (AIR). Sua aplicação – que já vem se consolidando ao longo das últimas décadas como um importante instrumento de avaliação *ex ante* dos potenciais efeitos decorrentes de um ato normativo<sup>103</sup> – ganhou maior tração a partir de sua expressa previsão em marcos legais como a própria Lei nº 13.874/2019, a Lei nº 13.848/2019 (Marco Legal das Agências Reguladoras) e o Decreto nº 10.411/2020 (que a regulamentou em nível federal). Trata-se de ferramenta destinada a incrementar a qualidade da intervenção regulatória, a partir do fornecimento de informações cruciais para subsidiar o processo de decisão de *se* e *como* regular para atingir objetivos consagrados em determinada política pública (OECD, 2012).

Dito de outro modo, a AIR serve também como instrumento essencial para o *diagnóstico* necessário ao respectivo *aperfeiçoamento* de determinada política pública: é um mapa para a correta decisão. Otimiza-se a atuação das agências reguladoras no sentido de otimizar a sua atuação de modo que os resultados e os benefícios produzidos justifiquem os custos das estratégias regulatórias adotadas por elas (SUNSTEIN, 2000)<sup>104</sup>. Mais que isso, a documentação e publicação das evidências e análises utilizadas na elaboração de intervenções oferecem a oportunidade de fortalecer a

---

<sup>103</sup> A Análise Regulatória de Impacto (AIR) é internacionalmente reconhecida como modelo de boa prática administrativa e tem sido expressamente assim reconhecida desde 2012 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estando presente em todos os seus países-membros. Nesse sentido, ver: OECD. *Regulatory Impact Assessment*. In: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD publishing, 2012. Disponível em: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment\\_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf). Mesmo antes da publicação deste *paper*, a OCDE havia recomendado à adoção da AIR como uma ferramenta de controle de qualidade regulatória, quando de análise de *peer review* da organização acerca da política regulatória nacional. Ver: MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. *Governance Manual for Regulatory Impact Analysis*. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/acesso-ainformacao/air/AIRModelodegovernana20210921\\_English.pdf](https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/acesso-ainformacao/air/AIRModelodegovernana20210921_English.pdf).

<sup>104</sup> No mesmo sentido também: POSNER, Eric A. *Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: a positive political theory perspective*. The University of Chicago Law Review, v. 68, n. 4, Fall 2001.

prestação de contas e a transparência nos processos de formulação de políticas e tomada de decisões (OECD, 2020). Isso não significa que sua implementação não perpassa por desafios.

Como colocado em pesquisa realizada pelo IPEA (SACCARO; SEIXAS, 2024, p. 28), em se tratando de um procedimento técnico, de relativa complexidade e sujeito a diversos requisitos legais e formais, torna-se fundamental analisar se os instrumentos de avaliação de impacto *ex ante* e *ex post* elaborados pelos reguladores apresentam diferenças em termos de qualidade, formato, duração e execução. Além disso, é essencial verificar o grau de adesão dos tomadores de decisão aos relatórios produzidos, considerando que a AIR não possui caráter vinculante, bem como avaliar outras variáveis que possam influenciar sua efetividade e aplicabilidade.

O debate crítico sobre a implementação de AIR no Brasil gira em torno do modelo a ser adotado. Embora o país busque alinhar-se aos padrões regulatórios da OCDE, a implementação desse modelo pode enfrentar barreiras institucionais atreladas justamente à falta de avanço institucional para implementação de tais padrões. Nesse sentido, inclusive, a própria Organização publicou relatório sobre a implementação de AIR em países em desenvolvimento, onde destacou a importância de medidas como o apoio de sua adoção no mais alto nível político para superar resistências e inércia institucional, a fim de que o respaldo político reafirme o compromisso governamental com uma regulamentação de qualidade (OECD, 2005, p. 9). De igual modo, recomendou-se expressamente que a promulgação de legislação primária esteja estritamente integrada aos sistemas e processos de qualidade regulatória, garantindo sinergia entre a análise legislativa e os procedimentos adotados pelo Executivo, além da consideração das informações obtidas por meio da AIR para fortalecer a formulação normativa<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Crítica bastante similar foi realizada no tópico anterior de análise do Projeto de Lei nº 2.630/2020. A ausência de qualquer tipo de análise de impacto ou de integração das agências reguladoras para subsidiarem o debate a partir das análises por ela conduzidas reflete não apenas a proposição de adoção irrefletida de intervenções potencialmente danosa, mas a ausência de coordenação necessária para a qualidade e eficiência da regulação. O distanciamento entre legislador e regulador consiste em gargalo significativo à consecução da política pública setorial almejada. Mais ainda, infelizmente parece constituir mal crônico do desenvolvimento de políticas públicas. Como apontado por Diogo Coutinho e Pedro Mouallem, em obra sobre a identificação de gargalos para a inovação, observa-se a ausência de coordenação entre ações estatais (gargalo de coordenação pública) e uma falha do Estado em realizar uma atuação mais estratégica e seletiva (gargalo de seletividade). COUTINHO, Diogo Rosenthal e MOUALLEM, Pedro Salomon Bezerra. O Direito contra a inovação?: a persistência dos gargalos à inovação no Brasil. *in* LASTRES, Helena et. al. (org). **O Futuro do Desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho**. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em:

Para além dos desafios mencionados, contudo, a Lei nº 13.848/2019 parece acertadamente dispor que cabe a cada agência reguladora estabelecer, em seu regimento interno, como será conduzida a respectiva Análise de Impacto Regulatório, dentro das competências atinentes ao setor regulado (art. 6º, §§ 2º e 3º). Exige-se, ainda, manifestação do Conselho Diretor a respeito da adequação da proposta de ato normativo em face dos objetivos almejados.

A norma ainda disciplina o Plano Estratégico, o Plano de Gestão Anual e a Agenda Regulatória como arcabouços necessários para todas as agências reguladoras federais. O artigo 17 estabelece que a agência reguladora deve elaborar um plano estratégico, definindo objetivos, metas e resultados esperados para sua gestão e atuação regulatória, fiscalizatória e normativa, além de identificar fatores externos que possam impactar seu cumprimento. Já o plano de gestão anual, previsto nos artigos 18 e 19, consolida o planejamento da agência ao definir metas administrativas, operacionais e de fiscalização alinhadas ao plano estratégico, com regras de revisão e acompanhamento reguladas pelo regimento interno (art. 20). Por fim, a agenda regulatória organiza os temas prioritários a serem regulamentados, garantindo sua coerência com o plano estratégico e integração com o plano de gestão anual. No caso da Anatel, a exigência de AIR para a produção de atos normativos se mostra presente no parágrafo único do art. 62 de seu regimento interno.

Outro ponto de destaque da atuação da agência reguladora foi a edição de novo Regulamento de Fiscalização Regulatória – por meio da Resolução nº 746/2021 – que expressamente adotou os princípios norteadores da regulação responsiva, na forma de edição de regras gerais, extensíveis a todos os processos de acompanhamento (CCOM/UnB, 2024a, p. 226). Essa medida integra a Agência à tendência global de adoção de princípios da regulação responsiva (ARANHA et al, 2024, p. 5) e reflete o grau de comprometimento da agência em aprimorar os resultados regulatórios no Brasil, otimizando suas próprias atividades.

A consolidação do referido Regulamento reflete a institucionalização da regulação responsiva no âmbito da Anatel. Contudo, se trata do resultado de um longo e aprofundado processo de aculturação da agência, incluindo a realização de estudos

aplicados<sup>106</sup>, adaptação de rotinas e a condução de capacitações extensas (ARANHA et al, 2025, p. 5)<sup>107</sup>. Para além da Resolução nº 746/2021, os princípios da regulação responsiva também foram posteriormente consagrados na Resolução Interna Anatel nº 114/2022, que instituiu Metodologia de Priorização para Fiscalização Regulatória (ANATEL, 2022). Ambos os atos normativos constituem os pilares para o modelo de Fiscalização Regulatória da Agência (ANATEL, 2023, p. 169).

A regulação responsiva também se mostra na criação de uma série de instrumentos regulatórios que almejam incentivar os regulados ao cumprimento voluntário de regras, com vistas a fomentar um equilíbrio entre uma regulação de comando e controle e a desregulação através da criação de ambientes de constante diálogo entre regulador e regulado. Nesse sentido:

Instrumento	Primeira Aplicação	Objetivo Principal	Natureza	Contraparte Geográfica	Efeito
Espaço reservado no site das empresas	03/2015	Transparência	<i>ex-ante</i>	Nacional	Específico
Serviços Adicionais (SVA)	08/2018	Transparência	<i>ex-ante</i>	Nacional	Específico
Programa de Cancelamento Automático	12/2018	Solução de um clique para consumidores	<i>ex-ante</i>	Nacional	Específico
Ranking de Acessibilidade	03/2019	Acessibilidade	<i>ex-ante</i>	Nacional	Específico
Pay or Play (Sanção de Obrigação de Fazer (OdF))	04/2019	Conformidade	<i>ex post</i>	Local	Difuso
“Não me perturbe”	07/2019	Telemarketing	<i>ex-ante</i>	Nacional	Específico
Concurso Prática Inovadora nas	11/2019	Experiência do consumidor	<i>ex-ante</i>	Nacional	Específico

<sup>106</sup> A ANATEL firmou parceria com a UnB a fim de elaborar estudo aprofundado dos impactos da implementação de um modelo regulatório mais responsivo. Ver: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Anatel e UnB firmam parceria sobre modelo regulatório por incentivos. ANATEL, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-e-unb-firmam-parceria-sobre-modelo-regulatorio-por-incentivos>. Cabe rememorar, ainda, que a presente pesquisa também bebe de fonte originada da mesma parceria, dessa vez firmada para conduzir estudos aprofundados sobre novos desafios Regulatórios do Sistema Digital. Ver: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/ceadi-publica-relatorio-de-estudo-sobre-o-poder-social-dos-servicos-digitais>.

<sup>107</sup> Nesse sentido, ver Proposta de Consulta Pública do Regulamento de Fiscalização Regulatória proposta pela Anatel no âmbito do Processo nº 53500.205186/2015-10. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.205186/2015-10: Proposta de Consulta Pública do Regulamento de Fiscalização Regulatória. Brasília: ANATEL, 2015.

Relações de Consumo					
Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	09/2020	Conformidade	<i>ex post</i>	Local	Difuso

Tabela 2 – Instrumentos de regulação responsiva no setor de telecomunicações brasileiras (em ordem cronológica)  
 Fonte: FREITAS; ARANHA; MOURA FILHO, 2024, p. 6

A categorização da tabela realizada pelos autores em instrumentos preventivos e corretivos se baseia em seu foco em ações *ex ante* e *ex post*. Os instrumentos preventivos são concebidos para fomentar a conformidade antes que ocorra uma violação normativa, ao passo que os instrumentos corretivos têm o propósito de remediar situações de não conformidade após a infração regulatória ter sido cometida. O levantamento promovido pelos autores da tabela sugere que o design dos instrumentos elencados envolve ações direcionadas que influenciam principalmente as interações das entidades reguladas com os usuários.

Dentre os instrumentos elencados, a iniciativa que mais interessa esta pesquisa foi o chamado Concurso Prática Inovadora nas Relações de Consumo<sup>108</sup>, instaurado pelo Edital de Convocação nº 9/2019. Trata-se de programa de premiação destinado ao reconhecimento de práticas inovadoras dos programas de atendimento ao consumidor nos serviços de telecomunicações, desenhado para promover o bem-estar do usuário final (ANATEL, 2019). O programa provê incentivos para que os provedores desenvolvam soluções criativas de serviço, oferecendo aos ganhadores uma autorização para que explorem esse reconhecimento em suas campanhas de marketing. A premiação nesse caso busca gerar efeito positivo no desempenho dos prestadores de serviço que demonstraram resultados eficazes na melhoria da qualidade de seus serviços para os usuários finais (ARANHA et al, 2024, p. 8). Marcos de desempenho mensuráveis e a identificação detalhada das fases de implementação estavam entre os pré-requisitos para a participação no concurso. Quanto aos critérios de avaliação, estes incluíam

---

<sup>108</sup> Ver: AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). Processo nº 53500.007953/2019-42. Concurso prática inovadora nas relações de consumo nos serviços de telecomunicações 2019. Brasília: ANATEL, 2019. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=349237&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=349237.pdf>

diretrizes relacionadas à solução, escopo, resultados e compromisso de longo prazo (ANATEL, 2019).

Esta iniciativa tomada pela ANATEL consiste em exemplo prático da aplicação da teoria regulatória responsiva *aspiracional* na sua atividade de fiscalização. Afinal, o intuito do instrumento é induzir os regulados a adotarem comportamento *beyond compliance*, isto é, estimula a otimização de padrões de atendimento ao consumidor que excedam o cuidado mínimo estabelecido em lei. O parecer da Procuradoria Federal especializada junto à Anatel<sup>109</sup> é bastante elucidativo:

7. Não há dúvidas acerca da competência da Anatel quanto à proposta de Edital atinente ao “Concurso Prática Inovadora nas Relações de Consumo nos Serviços de Telecomunicações 2019”. Nos termos constantes do Informe nº 3/2019/RCIC/SRC, almeja-se estimular o desenvolvimento tecnológico, a melhoria na qualidade dos serviços prestados pelas operadoras, um melhor atendimento dos consumidores e o respeito a seus direitos. Trata-se, portanto, de proposta que tem por escopo *incentivar a excelência na prestação dos serviços de telecomunicações*, em prol da prestação do serviço em si, e, em última ratio, do atendimento aos consumidores de tais serviços.

8. Destaque-se que,  *muito embora as prestadoras já tenham o dever legal de cumprir e atender os direitos dos consumidores, busca-se incentivar, por meio de tal ação, práticas inovadoras no tocante às relações de consumo nos serviços de telecomunicações, ou seja, práticas que ultrapassem o mero cumprimento do dever legal*, trazendo inovações significativas no âmbito das relações de consumo. (destaque nosso)

Conforme tratado na introdução, a regulação responsiva aspiracional é um desenvolvimento da regulação responsiva, caracterizado pela implementação do *diamante regulatório*, em contraste com as *pirâmides* características da regulação responsiva<sup>110</sup>. Divide-se a atividade regulatória em dois tipos: (i) *regulação compliance*, voltada para implementação de mecanismos que encorajam a aderência à determinados padrões de comportamento; e (ii) *regulação aspiracional*, destinada à implementação de mecanismos que encorajam os regulados a aprimorarem seu comportamento para além da mero cumprimento dos deveres mínimos de cumprimento da lei (KOLIEB, 2015, p. 151). A iniciativa de instauração de programa de premiação se insere justamente no segundo tipo.

---

<sup>109</sup>Parecer nº 00168/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU.

<sup>110</sup> Esse ponto será explorado mais a fundo no Capítulo 2.

A Anatel, portanto, possui experiência na implementação de estratégia regulatória que, conforme será argumentado mais a frente, pode se mostrar mais eficaz para a conformação regulatória das *Big Techs*.

No que se refere ao campo específico dos desafios regulatórios decorrentes da emergência do ecossistema digital, diversas medidas e apontamentos são indicados no Plano de Gestão Tático – PGT elaborado pela agência para o biênio 2025-2026. Dentre as iniciativas elencadas para impulsionar o atingimento dos objetivos estratégicos e metas da Anatel (Iniciativas Estratégicas), destaca-se a Iniciativa nº 20, elaborada com o fito de “promover estudos e acompanhar projetos sobre plataformas digitais e avaliar seus impactos no setor de telecomunicações” e concebida para realizar o objetivo estratégico 3C: “promover o uso das tecnologias emergentes de forma isonômica e transparente” (ANATEL, 2024, p. 44).

A própria construção do PGT 25/26 se deu com base em *diagnóstico* que aponta desafios colocados pelas plataformas. O primeiro deles (item 2.2.2) se refere ao avanço dos serviços digitais sobre os serviços convencionais de telecomunicações e atuação no ecossistema digital. Definido como desafio associado ao ambiente externo da agência, sua identificação é reflexo da relevância dada ao tema pela agência, já que se volta para o subsídio de planejamento de ações efetivas sobre o tema (ANATEL, 2024, p. 9). A Anatel entende que a ausência de endereçamento legal à determinadas questões do ecossistema digital oferecem oportunidade para a agência atuar na articulação com outros entes governamentais e em outras áreas – como homologação de equipamentos, mitigação de vulnerabilidades cibernéticas, *combate à desinformação*, promoção da conectividade significativa e *garantia dos direitos dos usuários*<sup>111</sup> (ANATEL, 2024, p. 11-12). Ainda, aponta os desafios decorrentes do impacto das plataformas digitais no setor de telecomunicações, estressando a necessidade de continuar buscando o equilíbrio financeiro dos agentes no ecossistema digital.

Outro desafio externo elencado pela agência se refere a eventual absorção da regulação do funcionamento e da operação das plataformas digitais que oferecem serviços ao público brasileiro (item 2.2.6). Trabalha-se com contexto hipotético em que a Anatel poderia atribuições de órgão regulador das plataformas digitais, com

---

<sup>111</sup> As questões que foram sublinhadas são as que mais se afeiçoam ao recorte feito na análise constitucional pretendida por esta pesquisa. Aliás, parecem refletir interesse da Agência em assumir – de certo modo – a competência regulatória para a fiscalização do que se pretende normatizar no âmbito dos PLs nº 2.370/19; 2.630/20; 592/23; 4.691/24.

competências para expedir normas e interpretar a legislação (ANATEL, 2024, p. 14). No texto do Plano Geral Tático menciona-se apenas o Projeto de Lei nº 2.768/22, mas entende-se que o PL nº 4.691/2024 também se imiscui no contexto descrito<sup>112</sup>. Os desafios mencionados incluem a incorporação de novas atribuições, a implementação e *enforcement* do aparato regulatório no longo prazo, e a necessidade de evitar possíveis instabilidades gerenciais internas devido à acolhida de novas atribuições legais, além de acelerar a estratégia de capacitação e atualização de habilidades estratégicas do quadro de pessoal (ANATEL, 2024, p. 14).

Contudo, a menção de maior relevo sobre o tema consiste na sua inclusão no Portfólio de Projetos Estratégicos para o biênio 2025/2026. Tais projetos se voltam a consecução das metas estratégicas desenhadas pela Agência, ou para promoção da qualidade dos serviços por ela prestados. Sua importância está justamente no seu mote de *planejamento*, considerados “fundamentais para o alcance da visão de futuro e do cenário-alvo para a Estratégia da Anatel” (ANATEL, 2024, p. 32). Um dos três Programas Estratégicos do Portfólio é o Programa Ecossistema Digital, responsável por agrupar:

os projetos relacionados às temáticas de desenvolvimento da conectividade e de conformação do ecossistema digital no País, desde os mecanismos voltados a manter a segurança cibernética, passando pelo monitoramento da dinâmica de novas tecnologias, pelo fomento à inovação de novos modelos de negócio decorrentes das tecnologias emergentes até os impactos concorrenciais das novas tecnologias e dos serviços digitais, bem como os desafios regulatórios para os entes estatais e os impactos das plataformas digitais na telecomunicações.

Vale ressaltar, contudo, que existe indefinição acerca da regulação das *Big Techs* pela Anatel. Isso porque, tradicionalmente, a Agência regula serviços de telecomunicações, incluindo telefonia fixa e móvel, internet, TV por assinatura, entre outros. As plataformas digitais não se enquadram estritamente no escopo tradicional das telecomunicações (CCOM/UnB, 2024a, p. 228).

A indefinição remonta a já mencionada norma 04/95, expedida pelo Ministério das Comunicações com o intuito de “regular o uso de meios da Rede Pública de Telecomunicações para o provimento e utilização de Serviços de Conexão à Internet”

---

<sup>112</sup> Como já tratado, o PL nº 4.691/24 determina a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para exercer a regulação sobre as disposições relativas a proteção da ordem econômica.

(MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 1995)<sup>113</sup>. À época, determinou-se a separação entre Serviços de Conexão à Internet – definido como serviço de valor adicionado – SVA prestado sobre serviços de telecomunicações – e Serviços de Telecomunicações, com o fito de garantir que esse novo serviço (acesso à internet) fosse explorado em regime de livre competição, estabelecendo-se como alternativa para evitar sua prestação por monopólio estatal (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2011).

Discute-se sobre a necessidade ou não de adaptação dessa sistemática em decorrência das mudanças tecnológicas provenientes em momento posterior. Dentre os posicionamentos recomendados à Anatel, estariam a adoção de uma abordagem mais flexível para garantir que os SVAs estejam sujeitos a regulamentações adequadas sem criar barreiras excessivas à inovação, bem como pode ser necessário revisar a legislação existente e a competência regulatória da Agência, para garantir que ela abranja os SVAs, considerando a convergência tecnológica (CCOM/UnB, 2024a, p. 2028)<sup>114</sup>.

Posicionamento similar adotado sobre o tema é da OCDE (2020). O organismo internacional entende que a fragmentação do licenciamento de serviços de comunicação no Brasil constitui *gargalo* para a inovação, já que:

Todas as categorias de serviços estão sujeitas a diversas regulamentações, taxas e tributos, que não apenas impõem encargos às empresas, mas também criam barreiras à entrada em um ecossistema convergente. Além disso, a

---

<sup>113</sup> Ver item 1.2.2. *Indefinição sobre os arranjos institucionais em torno da regulamentação, fiscalização e aplicação da lei.*

<sup>114</sup> Caso interessante é o do Regulamento Geral de Interconexão – RGI, implementado pela Resolução nº 693/18 da Anatel. Estabeleceu-se competência da Agência para dirimir eventuais conflitos no relacionamento entre Serviços de Telecomunicação e SVAs, inclusive autorizando seu acesso aos contratos firmados entre os operadores. A constitucionalidade de tal dispositivo foi posta em disputa na ADPF nº 546, onde se argumentou que as normas impugnadas “*atribuem, sem qualquer fundamento legal, competência à Anatel para dirimir conflitos entre prestadoras de serviços de telecomunicação e prestadoras de serviço de valor adicionado*”. Ainda que a ADPF não tenha sido conhecida por se tratar de ofensa reflexa à Constituição – já que tinha como objeto preceitos normativos secundários que exigiriam exame de legislação infraconstitucional – a ação oportunizou parecer da Procuradoria Geral da República sobre o tema: Ainda que assim não fosse, a insurgência, no mérito, não mereceria prosperar, porquanto a possibilidade jurídica de a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL escrutinar os contratos firmados entre prestadores de serviços de telecomunicações e os prestadores de serviço de valor adicionado, para garantir a esses últimos acesso às redes, encontra previsão expressa na Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997)” – Parecer SFCONST/Nº 93261/2020. O posicionamento da PGR se baseia no entendimento de Marcio Iorio Aranha, para quem os SVAs se submetem à regulação da Anatel no que se refere “aos controles necessários à garantia da Integridade das vias de telecomunicação e serviços correspondentes”, aduzindo ainda que, em razão de seu potencial elevado de utilização de capacidade operacional das redes, suscitam “maiores cuidados e garantias tanto para a disciplina de seu acesso, quanto para disciplina de seus limites”. Ver: ARANHA, Márcio Iorio. **Direito das Telecomunicações e da Radiodifusão: Histórico Normativo e Conceitos Fundamentais**. 9ª ed., London: Laccademia Publishing, 2014.

pluralidade de definições, mesmo para o mesmo serviço (como a prestação de serviços de banda larga), gera oportunidades de arbitragem tanto em medidas regulatórias quanto na tributação

Nesse sentido, é louvável a abertura de tomadas de subsídio pela Anatel para discutir a temática, demonstrando sua disposição para adaptar suas políticas em respostas às mudanças tecnológicas com base na intensificação do diálogo. A inclusão desse aspecto multissetorial constitui variável significativa para o equilíbrio e eficácia da regulação. A primeira foi a Tomada de Subsídios nº 13<sup>115</sup>, realizada em 2023, com o intuito de coletar informações para subsidiar a avaliação quanto à necessidade de regulamentação sobre deveres dos usuários<sup>116</sup> dos serviços de telecomunicações<sup>117</sup>.

Na ocasião, a Agência apresentou diagnóstico preliminar para o debate enfrentado na Tomada de Subsídios (ANATEL, 2023), onde defendeu sua competência regulatória sobre o tema:

A avaliação das tendências e dos novos atores no ecossistema digital apontam inequivocamente para um relacionamento de sinergia entre o mundo digital e o das telecomunicações, onde o primeiro não se sustenta sem o último. Novas e inovadoras plataformas digitais tem como base imprescindível os serviços e redes de telecomunicações. Dessa forma, a atuação eficiente e sustentável dos atores desse relacionamento é fundamental para que se promova uma saudável economia digital, nos mais diversos setores, aplicações, produtos e serviços.

Nesse cenário de digitalização de serviços e oferta de diversas aplicações, produtos e serviços por meio de serviços e plataformas digitais, fica bastante claro que essas constituem-se em usuários das redes de telecomunicações, sejam eles diretos ou indiretos, sendo importante repisar que o relacionamento entre esses usuários e as prestadoras desses serviços deve ser profícuo e equilibrado, de forma a garantir investimentos no acesso e na conectividade. Isso significa que esta conectividade deve possibilitar a todos desfrutarem de uma experiência online segura, com qualidade satisfatória, enriquecedora, produtiva e acessível a preços justos, em outras palavras uma conectividade significativa.

Além disso, os casos concretos elencados nesse documento, em especial o relativo a ADPF nº 546, reforçam a competência da Anatel para estabelecer um ambiente favorável no relacionamento entre prestadoras de serviços de telecomunicações e usuários desses serviços, incluindo, por óbvio, as plataformas digitais que se constituam como provedores de Serviço de Valor Adicionado. A Agência mostrou-se apta e competente para dirimir conflitos entre esses atores, e assim incentivar a eficiência, a

---

<sup>115</sup> Ver também nota de rodapé nº 65.

<sup>116</sup> Nesse contexto específico, rememora-se que as plataformas digitais se encontram abrangidas no conceito de “usuários”, já que, conforme dispõe o art. 61, § 1º, da LGT, os Serviços de Valores Adicionado não constituem Serviço de Telecomunicação, classificando-se seu provedor como usuário do serviço de telecomunicações que lhe dá suporte, com os direitos e deveres inerentes a essa condição.

<sup>117</sup> Tomada de Subsídios adotada no contexto de iniciativa regulatória (Iniciativa nº 6) estabelecida na Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2023/2024. Ver: ANATEL. Resolução Interna nº 182: Agenda Regulatória para o biênio 2023/2024. Brasília, 2022. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes-internas/1825-resolucao-interna-182>.

competição, e a sustentabilidade de ambos os serviços, de telecomunicações e de valor adicionado.

A tomada de subsídios foi proposta com base em questionamentos direcionados a ampliação do “entendimento do ecossistema digital, seus relacionamentos, agentes, e implicações tanto para as redes e serviços de telecomunicações quanto para os usuários dessas infraestruturas, sejam eles provedores de SVA ou não” (ANATEL, 2023). A discussão em torno de políticas de compartilhamento de custos e implementação de modelos de “*fair share*” e “*network fees*” suscitou posicionamentos diversos das entidades que colaboraram com o processo, mormente atrelados ao princípio da neutralidade de rede consolidado pelo Marco Civil da Internet (CCOM/UnB, 2024a, p. 229)<sup>118</sup>.

Com o intuito de dar continuidade ao processo de AIR que se iniciou com a publicação da Tomada de Subsídios nº 13/2023, a Anatel promoveu uma segunda Tomada de Subsídios (nº 26/2024), com o fito de continuar o diálogo iniciado e contribuir para a formação de convicção sobre os problemas regulatórios envolvidos e as estratégias de solução de tais problemáticas. Expandindo o debate iniciado, a Tomada de Subsídios nº 26/2024 aborda temáticas diretamente relacionadas ao escopo da pretensão regulatória refletida nos PLs tratados anteriormente. O tema 6 trata expressamente sobre o “Desequilíbrio entre os distintos agentes do ecossistema digital quanto a medidas de transparência e outras obrigações regulatórias” (ANATEL, 2024). Quanto à discussão sobre transparência, a Agência aduz que (ANATEL, 2024):

A falta de transparência dos denominados “grandes usuários”<sup>119</sup> é apontada com mais frequência tanto no compartilhamento de informações

---

<sup>118</sup> Ainda que não haja posicionamento institucional da Agência sobre a discussão, seu atual Presidente já se posicionou no sentido de afastar o princípio da neutralidade da rede no país e adotar políticas como a implementação de “*network fees*”. O posicionamento adotado levou ao pronunciamento de algumas entidades pela preservação do princípio da neutralidade de rede, como foi o caso da ISOC-Brasil (Internet Society – Capítulo Brasil) e do ITS – Rio (Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro), que divulgaram em conjunto uma carta aberta em defesa do princípio. Ver: ISOC-Brasil; ITS - RIO. **Carta Aberta em defesa da Neutralidade de Rede**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.pedagoinainternet.com.br/post/carta-aberta-em-defesa-da-neutralidade-de-rede>.

<sup>119</sup> Não há definição clara de quais SVAs seriam considerados “grandes usuários”. Refere-se genericamente a usuários que fazem uso massivo das redes de telecomunicação. Contudo, a avaliação proposta pela ANATEL se volta justamente para aferir se existe necessidade de tratamento assimétrico para esses atores: “Repisa-se que a presente avaliação discute a necessidade de regulamentação sobre deveres dos usuários dos serviços de telecomunicações, nos termos do artigo 4º, I. Ou seja, busca-se debater a necessidade de regras específicas para os grandes usuários, ou que demandem algum tratamento regulatório peculiar, como, por exemplo, aqueles usuários que fazem uso massivo das redes de telecomunicações”. Entende-se, portanto, que as *Big Techs* se encontram abrangidas nessa definição.

com o órgão regulador (por exemplo, base de clientes, volume de tráfego e dados financeiros), quanto com os operadores de rede (por exemplo, uso de *cache* e tecnologias de compressão). Contudo, há também indicação de que o compartilhamento de informações operacionais, por parte dos operadores de rede com estes “grandes usuários”, traria vantagens.

Depreende-se das contribuições que a assimetria informacional entre os agentes do ecossistema regulados digital é mais crítica nos aspectos operacionais, embora outros aspectos tenham sido citados, como uso indevido da rede, de seus recursos e dos próprios serviços e avanços tecnológicos.

Um ambiente de cooperação pleno em todos estes assuntos, pressupondo um alto nível de transparência, permitiria o uso racional, eficiente e otimizado dos recursos de rede e um ecossistema digital equilibrado e adaptável a novas tecnologias e demandas de mercado, com mais eficiência e crescimento. Poder-se-ia, por exemplo, evitar sobrecargas em partes da rede e a degradação da qualidade, aumentar a segurança e a estabilidade do serviço. Adicionalmente, considera-se que eventual degradação ou serviço com qualidade inadequada repercute tanto nos agentes do ecossistema digital quanto no órgão regulador.

Já em relação à discussão sobre o compartilhamento de informações, a Anatel (2024) contextualiza a problemática da seguinte forma:

Um primeiro questionamento que se coloca é se o compartilhamento de informações, em seus aspectos técnicos (por exemplo, definição de protocolos, guarda de dados, controle de acesso, descarte de dados, entre outros), deve ocorrer com a intermediação do órgão regulador, de uma entidade criada com esta finalidade ou diretamente entre as partes.

No que diz respeito à insuficiência de compartilhamento de informações por parte dos “grandes usuários” com o órgão regulador, o fato potencialmente implica dificuldades e ineficiência na tomada de decisão e diagnóstico dos problemas, no fomento de um ecossistema competitivo e sustentável e na proteção ao consumidor. Há ainda a percepção, por parte da maioria dos contribuidores na Tomada de Subsídios nº 13/2023, de que nem a Anatel nem outros órgãos reguladores do Brasil teriam competência legal para tratar da transparência no contexto do ecossistema digital, o que dificulta ou impede este compartilhamento de informações.

O acesso a informações operacionais dos principais agentes do ecossistema digital poderia favorecer a concorrência e mitigar a dominância nos mercados do ecossistema. O acesso transversal aos dados de todos os agentes deste novo ecossistema digital permitiria a adoção de medidas voltadas a melhorias de acessibilidade, interoperabilidade, confiabilidade e segurança das plataformas, bem como possibilitaria mais eficiência na moderação de conteúdo *online*, advindas de solicitações judiciais de remoções de conteúdo.

Um maior nível de transparência pode beneficiar os consumidores, no mínimo, nas seguintes hipóteses: mais informações na oferta de serviços e no momento da contratação, especialmente nos termos dos contratos, promovendo uma escolha consciente e identificação dos limites entre a prestação dos serviços de telecomunicações e os de SVA; maior controle sobre o tráfego de dados, separando o volume originado na prestação de serviço direta do que é veiculação de propaganda; mais informações sobre seus direitos, inclusive o de cobrar do fornecedor por eventuais falhas e por melhorias no serviço; e condições mínimas para se mitigar eventual tratamento discriminatório.

A proposição de levantamento de informações sobre a temática foi elaborada com o objetivo de “promover maior compartilhamento e transparência de informações operacionais por grandes usuários provedores de SVA, com outros agentes da cadeia de valor, impactando positivamente na gestão e expansão das redes de telecomunicações” (ANATEL, 2024).

Ambas as iniciativas se inserem em coordenação mais ampla para atingir objetivos indicados no planejamento estratégico da agência para os anos de 2023-2027<sup>120</sup>.

Ainda que a ausência de um marco legal delimitando a competência regulatória para lidar com as temáticas aventadas nessa pesquisa constitua *gargalo* para sua implementação, a Anatel demonstra interesse e planejamento para participar efetivamente do processo, incluindo-o em suas metas estratégica para os próximos anos. A previsão de AIRs sobre o tema com base em tomadas de subsídio abertas à participação de setores variados da sociedade contribuem para a robustez das análises empreendidas e fornecem um mapa para a adoção de estratégias regulatórias. Mais ainda, a adoção dos princípios da regulação responsiva nas funções regulatórias da Agência a tornam mais preparadas para trazer a *flexibilidade* necessária para regulação de setor disruptivo. Contudo, a permanência de zona cinzenta acerca da distinção entre Serviços de Telecomunicação e SVAs pode constituir *gargalo* para a efetividade do processo regulatório a ser implementado, mas a Agência vem contribuindo para a formação de consenso sobre o tema a partir da sua introdução em debates multissetoriais.

### **1.2.2 Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD**

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD foi criada pela Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) em seu art. 55-A. A LGPD a concebeu como a principal entidade para aplicação e fiscalização das normas que envolvem a proteção de dados, situando-se ainda, como um ponto de intersecção entre os agentes de tratamento e os titulares de dados.

---

<sup>120</sup> Como apontado pela Agência, destacam-se os seguintes objetivos: 1. promover a conectividade e a prestação de serviços de comunicação com qualidade para todos” e “3. fomentar a transformação digital junto à sociedade em condições de equilíbrio de mercado”. Ver: ANATEL. Plano Estratégico 2023-2027. Brasília, 2022. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259>.

A criação de entidade específica para lidar com a proteção de dados é símbolo do caráter técnico e específico do tema, exigente de uma atuação adequada e especializada para lidar com casos concretos. Evita-se, dessa forma, o risco de insegurança jurídica e de ineficácia que adviriam da pulverização da matéria em outros órgãos de controle (DONEDA, 2020).

Todavia, cabe ressaltar que, diferente da Anatel, argumenta-se que ANPD não é uma Agência Reguladora. Cumpre fazer breve digressão teórica nesse ponto. A implementação da LGPD não suscitou a estruturação imediata da Autoridade. À época, discutia-se quanto à competência de Estados e Municípios de estabelecerem seus órgãos específicos de proteção de dados (HAMAOKA, 2023, p. 25).

Foi apenas por meio da Emenda Constitucional nº 15/2022 que se delimitou a competência legislativa exclusiva da União sobre o tratamento e proteção de dados pessoais. Assim, a reforma constitucional reafirmou a centralidade da ANPD e ratificou sua força normativa e decisória sobre o tema. Ainda em 2022, a Lei nº 14.660/2022 garantiu, no já mencionado art. 55-A da LGPD, autonomia técnica e decisória e dotação orçamentária própria, com o fito de assegurar seu fortalecimento e estrutura própria enquanto autarquia especial. Contudo, a ANPD apresenta diferenças comparativas em relação às demais agências reguladoras, mormente no que toca a aspectos formais<sup>121</sup>, mas também por ter como objeto a proteção de direito fundamental: o direito à proteção de dados.

No mesmo sentido é a opinião de Mirian Wimmer (*apud* HAMAOKA, 2023, p. 27), para quem a ANPD se diferencia das demais agências se considerada sob uma perspectiva funcional mais ampla, já que: (i) possui o dever de efetivamente proteger os dados pessoais; (ii) insere-se em um ecossistema institucional complexo, com atuação em diversos setores da economia; e (iii) desempenha papel crucial na articulação com demais instituições públicas.

No âmbito de sua competência fiscalizatória, a Autoridade instituiu o “Regulamento de Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador da ANPD” (Resolução CD/ANPD nº 1/2021), com o objetivo de “estabelecer os procedimentos inerentes ao processo de fiscalização e as regras a serem observadas no âmbito do processo administrativo sancionador”.

---

<sup>121</sup> As diferenças podem ser percebidas a partir de um juízo comparativo dos aspectos formais colocados pela LGPD e pelo Marco Legal das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019).

Estabeleceu-se no relatório de AIR que precedeu a resolução que o modelo de regulação responsiva seria o mais adequado a ser adotado. Essa contribuição foi expressamente consolidada na previsão de premissa para o processo de fiscalização centrada na “atuação de forma responsiva, com a adoção de medidas proporcionais ao risco identificado e à postura dos agentes regulados” (art. 17, IV). Do mesmo modo, delimitou-se expressamente que as atividades de monitoramento, orientação e prevenção no processo de fiscalização deverão ser “objeto da atuação responsiva” (art. 15).

É certo que a ANPD não dispõe completamente de todos os mecanismos regulatórios para adotar efetivamente a regulação responsiva em sua competência fiscalizatória, nota-se uma movimentação ativa da Autoridade em implementar as condições institucionais para implementá-las.

Como foi abordado anteriormente, a Autoridade se posicionou concretamente acerca das previsões relativas a coletas e tratamento de dados previstas no PL nº 2.630/2020, reivindicando ativamente a competência para lidar com as temáticas postas e assumindo posicionamento crítico quanto aos possíveis gargalos de implementação decorrentes dessas mesmas previsões<sup>122</sup>. Louvável a proatividade da ANPD nesse ponto.

Entretanto, tem que se considerar que a Autoridade sofre atualmente com um grave problema de capacidade organizacional. Isso porque a ANPD nem sequer possui quadro de servidores próprios, de modo que suas operações são realizadas por: (i) requisição de servidores públicos federais; (ii) servidores em exercício descentralizado de carreira; (iii) recrutamento para ocupação de Cargo Comissionado Executivo (CCE) e de Função Comissionada Executiva (FCE); e (iv) empregados terceirizados (que envolvem secretarias executivas, técnicos em secretariado, assistentes administrativos e recepcionistas)<sup>123</sup>.

A inexistência da previsão de carreiras próprias para o exercício das funções inerentes à atividade específica de proteção de dados importa em séria limitação de ordem técnica e operacional. Se já residem gargalos à presente atuação da Autoridade – advindos da ausência de pessoal e de estrutura – que acaba terminando por promover

---

<sup>122</sup> Ver item 1.1.2.4. *Riscos à fragmentação regulatória e à privacidade*

<sup>123</sup> Informações extraídas do sítio eletrônico da ANPD. Ver: BRASIL, ANPD. Servidores. Brasília: Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/remuneracao-e-subsidios-de-servidores-e-empregados-publicos>.

uma fiscalização “seletiva” (HAMAOKA, 2023, p. 38), a incorporação de novas competências para tratar com temas relacionados à responsabilização das plataformas digitais certamente precisará da adoção de medidas mais drásticas de reforma.

## **CAPÍTULO 2 – CAMINHO PARA O APERFEIÇOAMENTO**

### **A implementação da Regulação Responsiva Aspiracional como estratégia para extrair o potencial regulatório latente nas Big Techs**

O diagnóstico empreendido fornece, em linhas gerais, um panorama da (tentativa de) implementação de um *arranjo institucional* voltado para a consecução de *política pública setorial* de regulação das *Big Techs*. Para o recorte empregado, observaram-se gargalos latentes da implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente os cronicamente presentes nas políticas voltadas para a inovação. A persistência da ausência de coordenação entre ações estatais – gargalo de coordenação –, a falha do Estado em realizar uma atuação mais estratégia e seletiva – gargalo de seletividade – e, por conseguinte, a falta de *planejamento* e de análises que levam em conta a *historicidade* são males crônicos facilmente identificados na conclusão parcial do capítulo anterior. Ainda assim, os prognósticos são parcialmente positivos: identificam-se iniciativas louváveis tanto sob o ponto de vista legislativo, mas, principalmente, do ponto de vista setorial.

Entretanto, chama atenção a negligência para com um fator relevante atrelado às *Big Techs*. A dinâmica corporativa de escala exercida de modo singular por essas empresas – entendida como produto de uma interação recíproca entre concentração de poder e necessidade regulatória – certamente evidencia desafios robustos à ordem econômica e social. Mas, por outro lado, evidencia as *oportunidades* de regulação no setor, precisamente em razão das plataformas possuírem os recursos técnicos e organizacionais necessários para moldar e implementar padrões regulatórios que o Estado, isoladamente, não seria capaz de executar. Entende-se que esse *potencial* regulatório proporcionado pela mesma dinâmica que o *desafia* é deixado de lado na disputa de estratégias regulatórias a serem adotadas. Mas é este mesmo potencial que, se melhor explorado, pode oferecer caminhos para o *aperfeiçoamento* regulatório.

Argumenta-se que a implementação da *Regulação Aspiracional* é precisamente o caminho para extrair o máximo desse *potencial*, direcionando-o não apenas ao mero cumprimento do dever legal, mas direcionando-o a consecução de objetivos sociais mais amplos. Compartilha-se da ideia de regulação como instrumento de criação de valor: almeja-se *maximizar* as *oportunidades* e não apenas *minimizar* os *riscos*.

Este capítulo se volta à defesa dessa hipótese, construindo em cima do *diagnóstico* realizado um *caminho* para seu *aperfeiçoamento*. Não se almeja erigir a regulação responsiva aspiracional a espécie de “*bala de prata*” para lidar com os desafios complexos. Tampouco pretende se generalizar as conclusões tiradas nessa pesquisa para além do recorte realizado. Não há pretensão de *completude* nessa proposição de caminho para o aperfeiçoamento: o intuito é fornecer diretriz para enfrentar os desafios regulatórios postos.

## 2.1. *Big Techs* como expressão máxima do Capitalismo Regulatório

A noção de grandes corporações privadas como alvos e agentes da regulação não é uma novidade introduzida pelo modelo de negócios das *Big Techs*. Na realidade trata-se de dinâmica de interdependência entre *corporatização* e *regulamentação* característica do que se convencionou chamar de *Capitalismo Regulatório*.

O conceito de *Capitalismo Regulatório* se contrapõe à ideia de um *Estado Regulador*<sup>124</sup>. Este denota uma perspectiva centrada apenas na atuação estatal, entendendo a expansão da criação de órgãos regulatórios como um indício de reestruturação de paradigmas estatais. O Capitalismo Regulatório, por sua vez, permite uma captura melhor de um fenômeno<sup>125</sup> mais amplo, marcado não apenas pela explosão de agências reguladoras, mas também pela expansão simultânea da sociedade regulatória e de regulações globais (BRAITHWAITE, 2008, p. vii). Com efeito, a expansão simultânea de instrumentos de regulação voluntária e de regulação coercitiva, tanto em nível nacional quanto global, abrangendo dimensões civis e estatais, evidencia as limitações de uma abordagem centrada exclusivamente na transformação do Estado.

---

<sup>124</sup> Ambos expressam compreensões de uma transição no modelo de governança democrática, caracterizado não mais pela delegação de autoridade a representantes eleitos, mas por um modelo de democracia representativa indireta de segundo nível, onde os cidadãos elegem representantes que controlam e supervisionam “*experts*”, os quais formulam e administram políticas de maneira autônoma a partir de seus bastiões regulatórios. Ver: LEVI-FAUR, David. *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*. Annals of the American Academy of Political and Social Science. Pensilvânia, 2003.

<sup>125</sup> Partes desse fenômeno foram descritas de modo diferenciado por uma série de autores, tendo sido expressas e exploradas por meio das noções da ascensão do estado regulatório (MAJONE 1997), do estado pós-regulatório (SCOTT 2004), da “revolução da desregulação que não aconteceu” (VOGEL 1996), da legalização das relações internacionais (GOLDSTEIN et al. 2001), do legalismo adversarial (KAGAN 2001; KELEMAN 2004), da regulação dentro do governo (HOOD et al. 1999), da “sociedade da auditoria” (POWER 1999), da sociedade regulatória (BRAITHWAITE 2003), do crescimento dos sistemas de controle interno em corporações (PARKER 2002) e da proliferação de instrumentos de regulação inteligente (GUNNINGHAM; GRABOSKY, 1998).

O *Capitalismo Regulatório* se refere à ordem política, econômica e social (LEVI-FAUR, 2005, p. 14) na qual a regulação assume um papel central como mecanismo de governança, tanto na prestação direta de serviços públicos como na prestação de serviços privados<sup>126</sup>. Cuida-se de conceito mais apto a compreender como a distribuição de poder – e, por conseguinte, a forma como os interesses são representados em cada esfera da sociedade – depende da interação recíproca entre regulação estatal<sup>127</sup> e regulação civil<sup>128</sup>.

Dito de outro modo, a forma como se combinam a regulação estatal e a regulação civil influencia diretamente a eficiência, legitimidade e capacidade de um sistema regulatório alcançar seus objetivos. Compreende-se que o Estado mantém a responsabilidade pela orientação e direcionamento (*steering*), enquanto o setor privado assume cada vez mais as funções de prestação de serviços e inovação tecnológica (LEVI-FAUR, 2005, p. 15). Reestrutura-se o Estado, a partir da delegação de serviços ao setor privado e a criação de agências reguladoras, e, ao mesmo tempo, reestruturam-se as corporações (e outras entidades da sociedade civil) por meio da criação de controles internos (*compliance*) e mecanismos de autorregulação – à margem do Estado (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 15).

Conforme esclarecido na Introdução desta pesquisa, o Capitalismo Regulatório é produto de uma relação de causa e efeito extensa, que perpassa desde a criação das grandes corporações pela regulação, atravessa a percepção da existência de eficiências organizacionais em grandes corporações com gestão centralizada e gera identificação do seu papel na *potencialização* da regulação estatal. Significa dizer que os *big businesses* criam um sistema onde a regulação é *funcional e necessária*: os processos

---

<sup>126</sup> Vale dizer, *capitalismo regulatório* é um conceito que se refere a um modelo em que o capitalismo e a regulação não são forças opostas, mas sim interdependentes e mutuamente reforçadoras. Não se faz qualquer juízo de valor entre a expansão da regulação e a qualidade da prestação de serviços. Ao revés, possui juízo mais pragmático: apenas reflete a ideia de que, à medida que o capitalismo cresce e se torna mais complexo, ele gera a necessidade de mais regulamentação, tanto por parte do Estado quanto por meio de mecanismos privados de autorregulação. Trata-se de compreender a regulação não apenas como uma resposta estatal aos excessos do mercado, mas também um mecanismo pelo qual o próprio mercado se estrutura e se desenvolve. Decerto, como foi devidamente tratado na Introdução, o *capitalismo regulatório* captura melhor a relação entre megacorporações e regulação, mostrando como essas empresas são simultaneamente moldadas por regras estatais e privadas enquanto também influenciam e estruturam o ambiente regulatório em que operam. É por isso que se utiliza esse conceito para, a partir de um contexto mais amplo, se referir especificamente às *Big Techs*.

<sup>127</sup> Concebida aqui como a acepção clássica de regulação, ilustrada nas normas impostas pelo Estado, como leis, decretos e regulamentos que estabelecem obrigações para indivíduos e empresas.

<sup>128</sup> Refere-se às regras e práticas que emergem da sociedade civil, do mercado e de organizações privadas, como códigos de conduta, certificações, padrões voluntários e autorregulação setorial.

regulatórios e imperativos de concorrência que fomentaram o escopo e a escala das corporações as conduziram à obtenção de recursos técnicos, financeiros e organizacionais necessários para implementar padrões regulatórios rigorosos que o Estado por si só não é capaz de implementar. Aumenta-se a governança em todos os âmbitos da sociedade.

Essa reconfiguração, contudo, não segue um curso linear de aperfeiçoamento. Ao revés, percebe-se um movimento pendular ou cíclico nos desafios regulatórios: fases de maior intensidade de regras e supervisão são seguidas por períodos de menor vigilância ou de captura dos mecanismos de controle até que novas crises ou escândalos tragam novamente demandas por reforço e expansão da regulação (BRAITHWAITE, 2005; LEVI-FAUR, 2005).

Na prática, isso significa que o mesmo sistema que cria corporações capazes de operar com recursos técnicos e financeiros avançados – e de implementar padrões regulatórios rigorosos – acaba por fomentar ciclos de *expansão* e *retração* da regulação. Quando uma regulação mais rígida se mostra bem-sucedida em inibir condutas problemáticas, há pressões para flexibilizar normas ou reduzir custos de conformidade. Por outro lado, quando surgem crises e lacunas na fiscalização, fortalece-se o clamor pela intensificação do arcabouço regulatório. É nessa alternância que reside o caráter cíclico dos desafios do Capitalismo Regulatório: os avanços na governança tornam-se, ao mesmo tempo, fonte de novas tensões entre Estado, corporações e atores da sociedade civil, gerando reacomodações recorrentes no papel de cada um na regulação.

A lógica é a seguinte: ao mesmo tempo que grandes corporações privadas se adequam às exigências impostas pela regulação, elas próprias contribuem para moldá-la, acumulando capital político como resultado direto dessa interação (BRAITHWAITE, 2006, p. 421). À medida que essas empresas ampliam seu alcance, tornam-se agentes centrais na definição de padrões regulatórios, valendo-se de sua capacidade financeira e técnica para influenciar processos de governança e fiscalização regulatória que, por sua vez, tornam-se mais dependentes de suas capacidades. Consequentemente, o aumento de seu poder suscita uma demanda pública por maior controle, seja para conter eventuais abusos de mercado, seja para garantir que o arcabouço normativo reflita preocupações sociais mais amplas.

Essa demanda costuma resultar na pressão pela adoção de mecanismos de *accountability*, concebidos como meios de emprestar maior legitimidade para a governança exercida por entidades privadas. Isso não significa, porém, que a mera

adoção de tais instrumentos se traduz na melhoria efetiva dos resultados. Conforme Power (2008 *apud* BRAITHWAITE, 2009, p. 140), a multiplicação de auditorias e mecanismos de controle pode se converter em “rituais de conforto”, assumindo a feição de um instrumento voltado para tranquilizar a opinião pública e não para identificar e sanar gargalos identificados. Advém daí a concepção de fenômeno denominado por Braithwaite et. al (2007) como *ritualismo regulatório*<sup>129</sup>, refletido na adesão estrita às formas institucionalizadas de regulação, dissociada da perspectiva de consecução dos objetivos finais das normas.

Argumenta-se que esse fenômeno se manifesta, ainda, em uma dupla dimensão. Sob a ótica do Estado, diante de crises e pressões sociais por soluções imediatas, os legisladores sentem-se compelidos a aprovar novas regras com rapidez. Embora visem mostrar “resposta” aos problemas, acabam adotando leis que, na prática, pouco alteram a realidade regulada. Nesses casos, a produção legislativa tende a focar em dispositivos de ordem formal – criação de novos órgãos, aumento de sanções, ampliação de exigências burocráticas –, sem que haja uma reflexão aprofundada sobre a eficácia de tais medidas ou sobre a capacidade real de aplicação e fiscalização. O resultado é a promulgação de normas que as organizações reguladas cumprem apenas na aparência, pois o cumprimento efetivo dos objetivos almejados não ganha concretude.

Entra-se em espiral capturada pelo diagrama abaixo:

---

<sup>129</sup> O *ritualismo regulatório* se baseia no trabalho de Robert Merton, responsável pela criação de modelo de identificação de cinco tipos de adaptação a ordem normativa – conformação, inovação, ritualismo, retraimento e rebelião – em que a resposta pode ser de “aceitação” (+), “rejeição” (-) ou “rejeição dos valores vigentes e substituição por novos valores (±)”. Ver: MERTON, Robert. *Social Theory and Social Structure*. Nova York: Free Press, 1968. O modelo de Merton é aplicado por Braithwaite, Braithwaite e Makkai à aceitação e à rejeição dos objetivos regulatórios e dos meios para atingi-los, tal como institucionalizados em normas regulatórias. Ver: BRAITHWAITE et al. *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007.

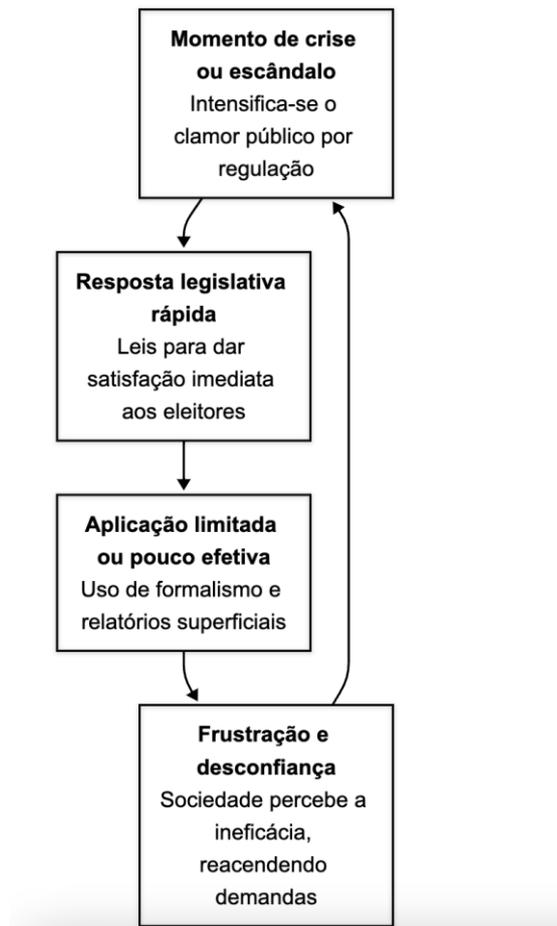


Figura 2 – Espiral do ritualismo regulatório  
Fonte: elaboração própria

Nesse contexto, um dos tipos de *ritualismo regulatório* descritos por Braithwaite é notadamente relevante para a tradição jurídica latino-americana. Trata-se do *rule ritualism*, concebido como o ato de “elaborar uma regra ao invés de resolver um problema” (BRAITHWAITE et al, 2007, p. 234). Nesse aspecto, a crítica de Braithwaite converge com o pensamento de Fábio Konder Comparato (1990), para quem uma das razões para o desleixo para com a implementação de políticas públicas e os direitos que elas visam concretizar é a suposição amplamente disseminada no imaginário jurídico latino-americano de que os problemas sociais e econômicos se resolvem automaticamente como resultado da mera edição de normas, isto é, como se o direito não dependesse de processos políticos ou administrativos indispensáveis à sua efetividade<sup>130</sup>.

<sup>130</sup> Essa tradição remonta a San Tiago Dantas, que já em 1945 conclamava para que os juristas brasileiros recuperassem sua vocação para criar e renovar instituições sociais, a partir da elaboração das “regras e

Sacrifica-se a capacidade de planejamento governamental pela falta de reflexão aprofundada sobre os fins e objetivos pretendidos com a adoção de certa medida. Em metáfora, confunde-se a prescrição do *remédio* com a própria *cura*, desconsiderando que entre a formulação de uma norma (a prescrição) e o resultado esperado (a cura) se interpõem diversas etapas de implementação (cuidado) e acompanhamento, indispensáveis para que o “tratamento” seja efetivo.

Mais grave ainda é quando a desconfiança originada da percepção de ineficácia regulatória suscita clamor público por regulação que contamine o legislador e regulador a assumirem que qualquer deslize ou erro cometido pelo regulado se refira a tentativa meticulosamente planejada de evadir-se do cumprimento de seu dever legal. Não se trata apenas de interpretação equivocada que pode dirigir o regulador a distanciamento do regulado, portanto, tendência de assumir postura mais punitiva. Essa assunção feita pelo regulador – em decorrência justamente de incompreensão da lógica cíclica ínsita ao *Capitalismo Regulatório* – também repercute sobremaneira no comportamento do controlado, que, em retaliação, adota postura radical de racionalidade direcionada ao cumprimento tão somente do que é estritamente exigido por lei (ARANHA, 2024, p. 141).

Enfraquece-se a possibilidade de comportamento virtuoso do agente controlado por um regime corregedor que tende a desconsiderar o reforço de atitudes pautadas por respeito às leis, mas também por ensejos de responsabilidade social. Nesse ponto, olvida-se que o regulado é entendido como um retrato de como o regulador o trata, e este cultiva a personalidade correspondente à forma de tratamento que aplica naquele (BRAITHWAITE, 1985). A prevalência de tipo regulatório que pressupõe o pior do regulado é outro ponto que também merece maior atenção na realidade brasileira (ARANHA, 2024, p. 140)<sup>131</sup>.

---

instituições adequadas”, a fim de contribuir para a implementação de um projeto de desenvolvimento nacional. Ver: DANTAS, Francisco Clementino de San Tiago. **Palavras de um Professor**. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Forense, 2001, p. 28.

<sup>131</sup> A reflexão suscitada nesse trecho advém diretamente do exemplo dado por Marcio Aranha de comportamento produzido por tipo regulatório que pressupõe o pior do regulado, proveniente da relação entre certos órgãos de controle e a Administração Pública. O autor discorre que esses órgãos são acusados de pressuporem que todo servidor público atua como um criminoso em potencial, tratando cada deslize com uma intencionalidade planejada de burlar as leis e, por conseguinte, minando a possibilidade de atuação virtuosa do servidor público. Ver: ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos do Direito Regulatório**. 9ed. Londres: Laccademia Publishing, 2024. A passagem mencionada captura a difusão da dinâmica do *capitalismo regulatório* também para o âmbito interno do Estado, ainda que a problemática específica decorra também de uma série de problemas estruturais que permeiam a organização e funcionamento do Estado Brasileiro.

A segunda dimensão do fenômeno descrito é justamente a priorização pelas organizações privadas do cumprimento de requisitos burocráticos e a emissão de relatórios formais, ao invés de efetivamente buscarem a melhoria dos serviços ou a proteção dos direitos de usuários. Isso reforça o caráter cíclico do *Capitalismo Regulatório*: os picos de expansão regulatória após processos de desconfiança e crises fomenta o acúmulo de práticas ritualistas que, por sua vez, fragilizam o próprio sistema de *accountability* ao longo do tempo, reiniciando o ciclo.

Contribui ainda para a perpetuação do *ritualismo regulatório* uma outra dimensão do *Capitalismo Regulatório*. À medida que mercados competitivos alcançam uma satisfação mais eficiente de preferências livremente escolhidas, também passam a produzir, com igual eficiência, resultados negativos – independentemente de como tais categorias (negativo e positivo) sejam definidas (BRAITHWAITE, 2005, p. 8). Significa dizer, portanto, que o aumento de *externalidades negativas* relacionadas ao exercício de determinada atividade econômica constitui traço incontornável do aumento de produtividade causado pelo ganho de eficiência proporcionado pelo aproveitamento de novas técnicas de gestão/produção. O ganho de *produtividade* também gera a produção mais eficiente do *vício* (BRAITHWAITE, 2005, p. 10). Este, por sua vez, intensifica o clamor público por regulação e dá-se início ao ciclo já referido. Nesse sentido, considerando todos esses apontamentos realizados, o *Capitalismo Regulatório* fomenta uma pandemia de *ritualismo regulatório* e particularidades da realidade institucional do Brasil potencializam essa pandemia.

Essa dinâmica complexa é particularmente evidente na análise das *Big Techs*. Se a dinâmica de crescimento econômico e de reorganização do papel estatal, descrita nas seções anteriores, já evidenciava a interdependência entre grandes corporações e o próprio ordenamento regulatório, o modelo de negócios das plataformas digitais intensifica essa relação. Na introdução dessa pesquisa se afirmou que as *Big Techs* são a expressão máxima da ordem estabelecida pelo *Capitalismo Regulatório* justamente pela escala global de atuação, a coleta e processamento massivos de dados e o domínio de setores estratégicos – tanto em termos de infraestrutura quanto de serviços essenciais. Essas características fazem com que as *Big Techs* elevem à potência máxima os ciclos de expansão e retração da regulação. Essa expressão é identificada em três elementos.

Em *primeiro lugar*, como já foi abordado na Introdução, o ganho de produtividade inédito promovido pelas novas técnicas de gestão e produção imbuídas

na estrutura disruptiva e multifacetada das *Big Techs* ampliam, também, o potencial de externalidades negativas em proporção inédita. Ademais, em razão dessas mesmas características inovadoras, a produção mais eficiente do *vício* ganha uma nova escala: no cenário das plataformas digitais, qualquer falha ou conduta abusiva tende a ter repercussões em escala mundial, já que essas empresas potencializam, também, a difusão de práticas negativas e a demanda por soluções regulatórias (LEVI-FAUR, 2005, p. 23-25). Aqui, não se trata apenas de uma reação “estrutural” à intensidade do fenômeno, mas de um processo de “difusão contagiosa”, em que a adoção de um determinado modelo, norma ou tecnologia por um ator eleva a probabilidade de outro ator também adotar (LEVI-FAUR, 2005, p. 24). Dito de outro modo, a escolha de uma grande plataforma de seguir certo tipo de regulação ou prática pode desencadear uma sucessão de adesões em cadeia, tanto por parte de seus competidores quanto de governos e órgãos internacionais de padronização, pelo fato de as *Big Techs* amplificarem um mercado já global e já altamente interligado<sup>132</sup>.

Em *segundo lugar*, a capacidade organizacional, técnica e financeira das *Big Techs* supera qualquer outro tipo de corporação até então analisado nos marcos históricos que moldaram o Capitalismo Regulatório<sup>133</sup>. A combinação de operações multifacetadas – capazes de operar economias de escala em níveis inéditos – com a premência de tais plataformas como centros indissociáveis da vida social e econômica de cada indivíduo torna as *Big Techs* aptas a influenciar diretamente a concepção de políticas públicas. Da necessidade de garantir a continuidade e a estabilidade de seus serviços – muitas vezes essenciais para a infraestrutura digital do país – outorga-se a essas companhias uma força de barganha considerável na negociação de normas e acordos setoriais. Tal acumulação de capital político (BRAITHWAITE, 2006, p. 421) as coloca não apenas como alvos da regulação, mas lhes empresta legitimidade e recursos para moldar o processo regulatório em si.

---

<sup>132</sup> A adoção de determinada regulação ou prática de governança por uma grande empresa pode se converter em pressão competitiva para que as demais procedam de forma similar, sobretudo quando percebem risco de perda de legitimidade ou de vantagens econômicas. Por outro lado, o “efeito demonstração” também incentiva reguladores a importarem modelos que julgam bem-sucedidos, seja por enxergarem nesses modelos uma racionalidade universal, seja por conveniência política ou urgência de responder a crises. Ver: LEVI-FAUR, David. *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*. Annals of the American Academy of Political and Social Science. Pensilvânia, 2003. pp. 26-27.

<sup>133</sup> Asserção empiricamente comprovada pela análise comparada da aferição de seu valor de mercado, vide Figura 1.

Em *terceiro lugar*, o fenômeno do *ritualismo regulatório* atinge proporções ainda mais críticas nesse setor, em razão do caráter emergencial frequentemente atribuído às demandas por regulação das plataformas digitais. A velocidade da inovação tecnológica – que impacta esferas como privacidade, competição, segurança da informação e manipulação de dados – traz externalidades negativas que revelam o descompasso do arcabouço jurídico-regulatório na tentativa de conformá-la institucionalmente. Exsurge *senso de urgência regulatório* que captura o debate político e leva os legisladores à proposição de leis e dispositivos regulatórios de forma apressada ou genérica, sem consideração detalhada das peculiaridades técnicas do setor ou da tradição regulatória e dos objetivos previamente colocados na consecução de *política pública setorial*, presentes no *contexto* em que se inserem.

Em síntese, portanto, as *Big Techs* se tornam o retrato mais intenso do *Capitalismo Regulatório*, pois reúnem as condições que potencializam ao máximo tanto as *virtudes* como os *vícios* inerentes ao modelo. Seus ganhos de escala e de escopo, aliados à capacidade de inovação disruptiva, tornam-nas extraordinariamente eficientes em criar valor e promover transformações econômicas; porém, é essa mesma eficiência que acirra o risco de concentração de poder, desvirtuação da ordem econômica, monopólio de dados e produção de externalidades negativas. Argumenta-se que a soma dessas características intensifica a propensão de um ambiente institucional marcado pela intermitência de reformas, pela adoção de “remédios normativos” formais e por sucessivas tentativas de conciliar inovação e proteção de direitos.

O *diagnóstico* empreendido no primeiro capítulo apenas reforça essa dinâmica. Para o recorte realizado, o acúmulo de poder político pelas *Big Techs* é refletido pelo seu exercício do controle do fluxo informacional (BALKIN, 2004, 2008, 2018; FLORESTAL, 2021) do emprego de governança algorítmica (ZUBOFF, 2019; SRIVASTAVA, 2023) e, em linhas mais gerais, pela assimetria de poder expressa na asserção de que o “*código é lei*”<sup>134</sup> (LESSIG, 1997, p. 181).

Desse capital político decorre o *senso de urgência regulatório* expresso na proposição do Projeto de Lei nº 2.630/2020. A dinâmica cíclica do *Capitalismo*

---

<sup>134</sup> Nesse ponto, cumpre ressaltar que essa asserção foi feita por Lessig em momento muito distinto da evolução da internet, se referindo principalmente a tentativa de regulação da infraestrutura digital. No contexto que se insere aqui, remonta a governança privada exercida pelas *Big Techs* não apenas pelo *framework* técnico imbuído em sua codificação, mas também por meio dos Termos de Uso, Códigos de Conduta, Políticas de Moderação e etc.

*Regulatório* é particularmente evidente na contraposição entre a proposição mencionada e o PL nº 592/2023. Ainda que o PL das *Fake News* não tenha a força de ato normativo, ele se insere em quadro mais amplo de movimentação institucional<sup>135</sup> em prol de regulação mais rígida das políticas de moderação de conteúdo e de transparência das *Big Techs*. A rigidez da regulação proposta, contudo, suscita movimentação no sentido contrário, materializada no Projeto de Lei nº 592/2023.

Não é à toa que, como colocado anteriormente, as externalidades negativas que servem de ensejo à regulamentação são bastante distintas em cada uma das proposições: o PL nº 2.630/2020 se volta à construção de marco regulatório para lidar com “a emergência de um ecossistema propício à propagação de desinformação” (BRASIL, 2023, p. 35), partindo da premissa que a moderação desse tipo de conteúdo é *insuficiente*. Já no PL nº 592/2023, entende-se que essa mesma atividade é *excessiva* – ou ao menos feita de maneira *desmedida* – por consequência justamente do *movimento* que levou ao seu predecessor. Nesse caso, a disputa entre polos opostos acerca do controle sob o acúmulo de poder político pelas *Big Techs* é sintoma inevitável de um *mercado de vício*, onde se disputa inclusive as concepções de *virtude* e *vício*.

A *urgência* do tema se materializa no clamor regulatório expresso na *pretensão* do propositivo que, por sua vez, leva paradoxalmente à *obstrução* do debate ali veiculado. Entende-se que se enquadram na mesma lógica – ainda que de modo menos claro – as propostas de síntese das pretensões veiculadas pelo PL nº 2.630/2020 nos PLs nº 2.370/2019 e nº 4.691/2024, que expressamente se colocam como alternativas para desobstruir o debate legislativo sobre o tema.

Também são marcantes os traços do *ritualismo regulatório* nas proposições. A ideia de *insuficiência* da modelagem de responsabilidade civil proposta pelo Marco Civil da Internet para o recorte de empresas que enquadra as *Big Techs* foi aventada por quase todas as proposições discutidas. Paradoxalmente, contudo, o ponto de partida

---

<sup>135</sup> Marcante nesse sentido é o aumento das intervenções do Poder Judiciário nessa temática. Para além do já mencionado julgamento pelo STF do modelo de responsabilidade civil intermediário preconizado pelo MCI aos provedores de conexão de internet (julgamento conjunto dos REs nº 1.037.396 e nº 1.057.258), destacam-se também o Inquérito das Fake News (INQ 4781) e o Inquérito das Milícias Digitais (INQ 4874). Essa movimentação é inclusive expressamente citada na justificativa da proposição: “A título de regulamentação das redes para a punição de ilicitudes praticadas pelos usuários, tanto as empresas de mídia social como o Poder Judiciário, têm executado e decretado ordens que exorbitam o simples cerceamento de manifestações supostamente ilícitas, avançando indevidamente sobre os direitos da personalidade dos usuários, tolhendo em alguns casos, inclusive, o seu direito à própria existência no meio digital”.

para as propostas de reforma não foi a legislação que se pretende reformar. Sugeriram-se modelos distintos de responsabilização que não apenas não se coadunam com a tradição regulatória preconizada pela Lei nº 12.965/2014, mas também se distanciam fundamentalmente do *objetivo* inicial da reforma, já que a própria aplicabilidade da proposta era questionável, seja por não se adequar as peculiaridades brasileiras, seja pelo desconhecimento de nível técnico, seja pela reprodução de formas desacompanhada dos critérios para sua aplicação. Ilustrativo nesse ponto foi o equívoco do PL nº 592/2023 em colocar no mesmo balaio – para fins de responsabilização de conteúdo publicado por terceiros – *Big Techs* e provedores de conexão à internet.

Veja que a intenção aqui não é criticar a premência de *reforma regulatória*, mas sim a forma como se almeja implementá-la. Observa-se, ainda, a reprodução de padrões regulatórios como *fins em si mesmo*, isto é, sem a devida integração com outras medidas destinadas à sua implementação. Nesse sentido, é marcante a previsão de conformação pela regulamentação de uma série de dispositivos do PL nº 2.630/2020, mas sem a identificação de quem seria responsável pela elaboração, aplicação e fiscalização dessas normas.

De igual modo, tanto o PL das *Fake News* como o PL nº 4.691/2024 importam a noção de “risco sistêmico” no estabelecimento de diretrizes para políticas de moderação de conteúdo, sem, contudo, defini-los com precisão e sem estabelecer critérios para sua identificação. A ideia de inserir mais uma camada de governança (FERNANDES; KELLER; MENDES; 2023, p. 77) na atuação das *Big Techs* pode ser interessante para mitigar os riscos emergentes, mas dificilmente possuirá alguma eficácia sem o design das diretrizes e requisitos para sua implementação.

Nota-se também a influência da crise de desconfiança nas plataformas a partir da previsão de disposições contrárias ao objetivo originalmente pretendido pela norma. O exemplo mais claro dessa asserção é a proposta do PL nº 2.630/2020 de trazer a noção de *interesse público* às contas institucionais de integrantes do Estado, a fim de estender a imunidade parlamentar material prevista na Constituição aos conteúdos publicados por agentes políticos em plataformas digitais. Não apenas se delega um poder *jurisdicional* às plataformas, mas prejudica-se severamente a própria atividade de moderação de conteúdo. Rememora-se que o “medo” que motiva essa proposição é reflexo do desconhecimento acerca da tradição de regulação da internet no Brasil, já que Marco Civil da Internet não prevê nenhum tipo de imunidade para a atividade de moderação de conteúdo exercida de boa-fé pelo provedor de aplicação de internet. Dito

de outro modo, a proposta sinaliza querer retirar uma imunidade dos provedores que, no Brasil, não existe. Nesse ponto, guarda similaridade a previsão da condicionante de “justa causa” para a atividade de moderação de conteúdo pelo PL nº 592/2023.

Outros pontos de conflito reverberam a desconsideração da dinâmica de funcionamento interno dessas empresas e das mudanças que elas trazem a setores anteriormente regulados. A ânsia de implementar regras em faces ainda desreguladas das operações das *Big Techs* promove, ainda, a transposição de sistemática jurídica que não leva em conta a nova dinâmica introduzida ao setor. A discussão sobre a previsão de extensão do método de arrecadação de direitos autorais centrado em um ente unificado – expressamente o ECAD no caso do PL nº 2.630/2020 e uma outra estrutura centralizadora para o caso do PL nº 2.370/2019 – parece tentar suprir uma lacuna regulatória proveniente de *inovação* com um modelo jurídico imbricado ao modo como se dava o consumo de obras musicais e audiovisuais no entretenimento de massa característico da disseminação de conteúdo do século XX.

Ainda, temas centrais como a discussão sobre a necessidade de remuneração de conteúdo jornalístico parecem sofrer influência do *ritualismo regulatório*. A importação de formas alienígenas à realidade brasileira, desenvolvida para a realidade de países desenvolvidos – e por lá também criticadas – deixa de lado questionamentos necessários sobre desigualdade de acesso digital e sobre a necessidade de nuance para com a aplicação de regulação *geral* para modelos de negócio extremamente *particulares*.

Sob o âmbito setorial, o multissetorialismo, a participação da sociedade na construção da regulação, a capacitação operacional, a internalização dos princípios norteadores da regulação responsiva, o fomento do experimentalismo regulatório, a implementação de instrumentos regulatórios responsivos e, principalmente, o planejamento estratégico para lidar com os desafios colocados pelas *Big Techs*, refletem a maturidade institucional das agências reguladoras e sua aptidão para romper os ciclos de *ritualismo regulatório* intrínsecos à alocação mais eficiente de recursos proporcionada pelas plataformas digitais. Entretanto, não é consentâneo com o caráter técnico das agências a veiculação de opiniões sobre temas relevantes para o próprio funcionamento da internet, como a implementação de *network fees*, sem o devido subsídio teórico e empírico por trás. Teme-se que esse tipo de ação influencie o próprio comportamento do regulado.

Diante dos exemplos de manifestação dos ciclos de *ritualismo regulatório* no diagnóstico, revela-se gargalo relevante para a implementação de política pública setorial voltada para a regulação da dimensão abarcada no recorte realizado. A superação desses ciclos é precisamente o desafio posto pelo *capitalismo regulatório*. O aperfeiçoamento da política pública em apreço perpassa necessariamente, portanto, pela superação desse caráter cíclico. Argumenta-se que a *chave* para se desvencilhar desse padrão é institucionalizar o paradoxo que permeia esta pesquisa desde o início: enquanto expressão máxima do *capitalismo regulatório*, as *Big Techs* produzem externalidades negativas em uma escala sem precedentes, mas, ao mesmo tempo, oferecem *oportunidades* regulatórias nunca antes à disposição dos reguladores.

Nesse contexto, argumenta-se que a regulação responsiva é necessária para mitigar os riscos e direcionar as *Big Techs* ao cumprimento de seu dever legal (comportamento virtuoso), mas o ponto de inflexão desta argumentação é o entendimento de que a regulação aspiracional é fundamental para maximizar as *oportunidades regulatórias* em prol de objetivos mais amplos que o mero cumprimento do dever legal.

## **2.2 A Regulação Responsiva como resposta aos desafios do Capitalismo Regulatório**

A Regulação Responsiva parte justamente da compreensão da migração da regulação de um período de opção maniqueísta entre regular e desregular para uma era de *fluxo regulatório* (ARANHA, 2024, p. 120), marcada pelo predomínio dos fluxos e refluxos, de correntes e contracorrentes oriundas da interrelação e interdependência entre as ordens social, mercadológica, estatal e associativa (AYRES; BRAITHAITE, 1992, p. 14). Ainda que anterior à definição do *Capitalismo Regulatório*, a Teoria da Regulação Responsiva nasce justamente da compreensão do caráter cíclico do exercício regulatório para então se prestar a transcender a retórica simplista de oposição entre desregular e regular (ARANHA, 2024, p. 120).

Escapa-se da dicotomia contraproducente entre a tentativa de implementação de modelos de plena regulação estatal e de modelos de autorregulação voluntária, partindo do pressuposto de que as melhores *oportunidades* de construção de alternativas de desenho regulatório se encontram no espaço de interação e influência recíproca entre regulação estatal e privada (ARANHA, 2024, p. 121). O entendimento das corporações enquanto *alvos* e *agentes* da regulação é um dos pressupostos centrais da teoria. Dito

de outro modo, o traço incontornável do *capitalismo regulatório* é interpretado como alicerce da regulação responsiva.

Para além disso, assume-se como premissa a ideia de regulação como instrumento voltado à *criação de valor*, partindo do princípio de que o bom funcionamento dos mercados só atinge um estado ótimo quando o *fluxo regulatório* estiver canalizado pela regulação estatal. Para tanto, entende-se que *punição* e *persuasão* são estratégias elementares a serem adotadas pelo regulador, desde que compreendidas como dependentes entre si e como se entrelaçam em um esforço de reforço mútuo dos efeitos de sua contraparte (BRAITHWAITE *apud* ARANHA, 2024, p. 121).

A lógica presente nessa assertiva deriva da noção de que “o poder de punir ajuda a afirmar a legitimidade dos reguladores que desejem persuadir” (BRAITHWAITE, 1985, p. 118). Ao mesmo tempo que a punição tende a ser mais eficaz quando a persuasão é tentada primeiro, a persuasão provavelmente será mais efetiva quando for percebido como inevitável que, caso o diálogo falhe, haverá uma escalada para a coerção (BRAITHWAITE, 2007, p. 315). Renuncia-se à aplicação intransigente de punições para valorizar o comportamento *cooperativo* do regulado (ARANHA, 2024, p. 122), partindo ainda de uma concepção de *responsividade* originada do *engajamento* e *empoderamento* do regulado (SELZNICK, 1992, p. 465). Para Selznick (1992, p. 470), uma regulação efetivamente responsiva é aquela que respeita a autonomia de diferentes grupos, de modo a reconhecer a “complexa textura da vida social”.

Entende-se que a combinação equilibrada entre disposição para o diálogo (persuasão) e capacidade sancionatória (punição) torna possível construir um ambiente no qual a participação ativa dos regulados é incentivada e a aplicação de penalidades se dá de forma proporcional e legitimada, em sintonia com as práticas cotidianas dos atores envolvidos. Para Aranha (2024, p. 122):

A boa regulação é aquela que sabe impor sanções, quando necessárias – não simplesmente possíveis, ou decorrentes de uma automática e irrefletida aplicação das normas, pois as sanções drenam muito mais dos recursos regulatórios – sem que seja destruída a capacidade da fiscalização de persuadir, apoiando-se na maior presença pressuposta de sinergias do que incompatibilidades entre punição e persuasão.

Essa pressuposição de sinergias assume particular relevo para superação dos efeitos do *ritualismo regulatório*, já que pavimenta o caminho de menor resistência empresarial à norma (BRAITHWAITE, 1985, p. 126). Noutro giro, a teoria da

regulação responsiva valoriza a inconsistência regulatória – concebida não como uma adoção irrefletida de padrões regulatórios, mas sim pela adoção de uma *flexibilidade estratégica* (BRAITHWAITE, 2017, p. 118). Em vez de se manter rígido num mesmo posicionamento – seja pela via exclusiva da punição ou pela aposta exclusiva na cooperação –, o regulador deve alternar suas respostas de acordo com o contexto e com a conduta do regulado, fazendo bom proveito de sua capacidade de manobra em obter os benefícios do jogo entre *punição e persuasão* (ARANHA, 2024, p. 122). Mais que isso, a responsividade ao ambiente e aos atores se perfaz em uma abordagem *reflexiva* e baseada em *evidências*<sup>136</sup> (BRAITHWAITE, 2007, p. 311), propondo que o regulador seja sensível à experiência contextual dos atores regulados (ARANHA, 2024, p. 129). Essa característica da teoria da regulação responsiva oferece bom prognóstico para lidar com as nuances derivadas das operações multifacetadas das *Big Techs*, fundamentalmente distintas entre si.

Outra premissa importante da regulação responsiva é o de que a fiscalização regulatória realizada pela indústria seria mais intensa, demorada e rigorosa do que a realizada por agentes públicos (ARANHA, 2024, p. 123). Equivoca-se aquele que pressupõe que a autorregulação, em comparação com o constrangimento normativo clássico, constitui medida de amenização das consequências do descumprimento da lei. Ao revés, existem evidências de que punições societárias internas podem ser muito mais severas do que as extrinsecamente implementadas (BRAITHWAITE, 1985, p. 122)<sup>137</sup>. Trata-se de constatação de que os processos regulatórios e imperativos de concorrência que fomentaram o escopo e escala das corporações as conduziram à obtenção de recursos técnicos, financeiros e organizacionais necessários para implementar padrões regulatórios rigorosos que o Estado por si só não é capaz de implementar.

---

<sup>136</sup> A *empíria* em que se baseia a teoria regulação responsiva revela um aspecto de racionalidade econômica que fortalece o argumento em prol de sua adoção. Diversos estudos empíricos prévios demonstraram que a implementação de sanções é dispendiosa – já que desperdiçam recursos em litigância – ao passo que a persuasão é barata. No mesmo sentido, a ênfase em constrangimentos de natureza punitiva cria um jogo de gato e rato regulatório, em que as empresas encontram formas de fugir à regulação e o Estado cria mais e mais normas para colmatar as lacunas regulatórias. Ver: ARANHA, Marcio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos do Direito Regulatório**. 9 ed. Londres: Laccademia Publishing, 2024.

<sup>137</sup> Nesse sentido, Braithwaite argumenta que a fiscalização corporativa tende a ser mais intensa, intrusiva e minuciosa, com maior capacidade de detectar falhas e inconformidades, já que essas equipes costumam contar com um número maior de profissionais de compliance, dotados de alta qualificação técnica e ampla confiança da organização, o que lhes permite acesso privilegiado a informações internas e maior agilidade na implementação de medidas corretivas. Ver: BRAITHWAITE, John. *Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control*. Michigan Law Review, v. 80, n. 7, p. 1466-1507, Jun. 1982, p. 1468.

Na verdade, compreende-se que as medidas regulatórias estatais adquirem força e limites mais claros quando dialogam com mecanismos de regulação internamente assimilados pelos próprios atores regulados (ARANHA, 2024, p. 123). Particularmente, estratégias que inserem as normas no cerne das empresas – por exemplo, ratificando regras oriundas de propostas dos próprios regulados e tornando-as parte integrante do processo produtivo – tendem a fomentar maior adesão do comportamento empresarial aos comandos normativos (BRAITHWAITE, 1985, p. 126). Não se trata tão somente de tornar o processo regulatório mais eficiente, mas também de trazer o regulado para participar dele ativamente.

Nesse sentido, também contribui para esse processo a proposição de incorporação da chamada pirâmide regulatória. Esta qualifica a migração necessária entre posturas cooperativas e punitivas pelo pressuposto de que o “o regulador que promove a escalada de estratégias regulatórias tem uma vantagem comparativa frente ao que não faz uso dela” (BRAITHWAITE *apud* ARANHA, 2024, p. 126). Ayres e Braithwaite (1992, p. 34) argumentam que a existência de punições – tanto sua ameaça como sua implementação concreta – é um incentivo para o regulado ingressar no jogo cooperativo.

Aqui cabe maior digressão sobre o estabelecimento da pirâmide como conceito essencial à responsividade. A teoria da regulação responsiva estabelece que a influência sobre a ordem regulatória do mercado – vale ressaltar, via transposição de funções regulatórias do Estado para a iniciativa privada – se dá através de uma combinação entre medidas intrusivas e medidas de incentivos regulatórios (ARANHA, 2024, p. 131). Essa combinação, por sua vez, é implementada por meio do *escalamento de formas de intervenção governamental*, representado justamente na pirâmide de constrangimento normativo (*enforcement pyramid*). A importância da pirâmide se dá, ainda, de forma dúplice: representa a opção de escalada de constrangimentos mais intrusivos aos agentes recalcitrantes, mas, ao mesmo tempo, e igualmente relevante, a desescalada gradual dos constrangimentos (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 131).

A ideia de escalada do constrangimento perpassa pela evidência empírica de ineficácias regulatórias relativas à adoção direta de estratégias dissuasivas ao invés de se apelar à ética dos negócios e às medidas educativas sobre as consequências das ações do regulado (PATERNOSTER et al *apud* ARANHA, 2024, p. 132). Retoma-se, sob esse aspecto, a ideia explorada no tópico anterior sobre como o regulado é um retrato de como o regulador o trata. Assim, o estímulo de um aspecto colaborativo pressupõe

que a atuação estratégica do regulador não deve ser orientada apenas à acusação e à ameaça, mas ao esclarecimento da norma em busca do “eu-responsável” (ARANHA, 2024, p. 131), isto é, da personalidade do regulado motivada por responsabilidade social. Pautar-se na confiança do regulado inspira nele maior sentido de responsabilidade. Ao mesmo tempo, evita-se o fomento de uma subcultura de resistência à regulação no seio da organização empresarial como consectário lógico da adoção de uma estratégia pautada prioritariamente em sanções punitivas<sup>138</sup>.

O regulador deve, portanto, ser capaz de comunicar de forma clara sua intenção de escalar as punições da pirâmide, valorizando precipuamente a cooperação, mas demonstrando sua resolubilidade em cumprir o modelo regulatório à risca, mostrando-se decisivo na escalada progressiva de ameaças (ARANHA, 2024, p. 141). Comunicar as intenções do Estado de maneira competente e antecipada é um incentivo, tanto para regulador e regulado, de buscarem fazer a regulação funcionar nas camadas mais baixas da pirâmide (AYRES; BRAITHWAITE, 1992, p. 38).

Para isso, o regulador deve ter à disposição um leque abrangente de medidas interventivas de constrangimento, dispersando incentivos de dissuasão para além de poucas sanções graves<sup>139</sup>. Conforme colocado por Marcio Aranha (2024, p. 142), “é na gradação das sanções que reside a força de uma regulação responsiva”. Quanto maior a distância entre a base da pirâmide e as medidas intrusivas do seu ápice, maior a eficácia da regulação responsiva. Extrai-se dessa assertiva que a eficiência não reside apenas na *variedade*, mas também na *persistência* de um arsenal vasto de sanções devastadoras. Trata-se da ideia de Ayres e Braithwaite (1992, p. 19) de estabelecer a Agência Reguladora como uma *grande arma benigna*, usufruindo do aparente paradoxo da possibilidade de proporcionalmente “falar manso” com mais sucesso à medida que maiores e mais variados sejam os “cassetetes”<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Argumenta-se que centrar a regulação em esforços regulatórios punitivos pode resultar na elaboração de regras por acréscimo (à medida que se identifica conduta desvirtuosa), que não confere coerência às normas enquanto um conjunto, e em um legalismo estéril que se concentra em violações específicas, simples e visíveis, negligenciando problemas sistêmicos subjacentes. Ver: AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 26.

<sup>139</sup> A ideia exposta nessa afirmativa baseia-se em evidências da falha de “soluções simples”. Colmatar a conformação do comportamento do regulado exclusivamente sob a ameaça de medidas extremamente drástica pode levar ao funcionamento subótimo da regulação, influenciando ainda sobre um juízo de canalização regulatória e impunidade. Nesse sentido, ver: FEELEY, Malcolm. *Court Reform on Trial: Why Simple Solutions Fail*. New York: Basic Books, 1983

<sup>140</sup> Os termos “grande arma benigna”, “falar manso” e “cassetetes” foram colocados na pesquisa inspirados na tradução de Marcio Aranha para “*speak softly*” e “*sticks*”, extraída diretamente seguinte

O caráter disruptivo das *Big Techs* exige, justamente, um modelo regulatório que consiga ser efetivo mormente por meio da “fala mansa”. Como reiterado em diversos momentos dessa pesquisa, o ritmo acelerado de transformações decorrentes da disruptividade dessas corporações prejudica a viabilidade de soluções estanques, precisamente em razão de seu descompasso para com as novas tecnologias. É por isso que, nesse caso, o esforço regulatório deve ser concentrado na *persuasão*<sup>141</sup>, sabendo, contudo, que esta possui sua eficácia condicionada à presença de sanções drásticas e variadas.

É nesse campo de sinergia entre regulador e regulado que a regulação responsiva prospera como uma resposta ao *capitalismo regulatório*, compreendo sua natureza cíclica a partir da concepção de um modelo regulatório baseado na apreensão de *fluxos*. A proposta de escalada de constrangimento normativo como estratégia para incentivar a cooperação do regulado influencia diretamente sobre suas *motivações*, direcionando-as ao cumprimento das normas. O mérito nessa lógica é justamente identificar problemas/riscos e “consertá-los”, valendo-se da capacidade operacional do regulado para transposição de funções regulatórias do Estado. Como já abordado, o *ritualismo regulatório* induz manipulação, resistência e afastamento, que, por sua vez, geram rituais de *accountability*. A regulação responsiva enfrenta essa problemática estabelecendo modelo regulatório que exige que reguladores leiam as posturas motivacionais dos regulados, compreendam as sensibilidades que as moldam e desenhem intervenções regulatórias à sua medida (BRAITHWAITE, 2007, p. 302).

O limite dessa teoria, contudo, reside no fato de que se trata de modelo regulatório que se concentra na conformidade às normas – *compliance centred models* – isso é, visa induzir o regulado ao cumprimento de metas mínimas de comportamento. Ainda que eficaz para adaptar a regulação ao caráter cíclico do *capitalismo regulatório* e, por conseguinte, induzir os regulados – através da concepção de *fluxo regulatório* –

---

trecho: “Isso significa dizer que o arsenal de sanções disponíveis ao regulador deve ser o mais poderoso possível, gerando a imagem, no regulado, de que a agência reguladora é uma grande arma benigna (benign big gun), com fala mansa, mas portadora de um cassetete descomunal”. Ver: ARANHA, Marcio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos do Direito Regulatório**. 9 ed. Londres: Laccademia Publishing, 2024. p. 135

<sup>141</sup> Ainda que se referindo a tecnologia de um modo geral, Ayres e Braithwaite argumentam, sob o mesmo mote, que sua regulação deve ser centrada na consecução de esforços de persuasão. Ver: AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 26.

ao cumprimento do dever legal, a teoria da regulação responsiva possui mecanismos limitados para estimular a *melhoria contínua* do regulado. Este já é tratado como *virtuoso* a partir do mero *compliance*:



Figura 3 – Pirâmide de Pareamento entre Perfis dos Regulados e Justiças restaurativa, dissuasiva e incapacitante

Fonte: ARANHA, 2024, p. 147

Essa limitação é particularmente significativa para o enfrentamento do desafio regulatório posto pelas *Big Techs*. Como expressão máxima do *capitalismo regulatório*, sua capacidade técnica, financeira e organizacional exacerba tanto suas externalidades negativas como seu *potencial regulatório*. Restringir-se ao *compliance* nesse caso é deixar de aproveitar a possibilidade de *maximizar* essas *oportunidades regulatórias* em prol de um aprimoramento contínuo sem precedentes da regulação.

Como apontado por Braithwaite (2007, p. 272), parte dessa limitação advém de dilema intrínseco à regulação responsiva: se a pirâmide de constrangimento normativo é uma boa estratégia para otimizar a conformidade, então a *punição* é mais útil ao regulador que a *recompensa*, ainda que se reconheça que, em certos contextos, estas

possam funcionar melhor que punições, inclusive para estimular seu aprimoramento contínuo (BRAITHWAITE, 2007, p. 318). Para o autor: “a impossibilidade de integrar satisfatoriamente as *recompensas* na pirâmide regulatória sempre foi uma das características pouco atraentes da regulação responsiva”<sup>142</sup>.

Essa constatação, decerto, possui uma noção utilitária lógica: *recompensar* é mais custoso do que *persuadir* o regulado a um comportamento cooperativo. Contudo, a maior limitação se dá em razão da *criação de risco moral*<sup>143</sup>. Braithwaite (2007, p. 278) entende que implementar *recompensas* na base da pirâmide cria o tipo errado de cultura regulatória, uma vez que enseja a mensagem de que o Estado só espera que as empresas cumpram com seu dever legal quando lhes fizer sentido sob um ponto de vista imbuído de racionalidade econômica. Em síntese, na hipótese de se tentar controlar o risco primeiro com *diálogo* e depois com uma *recompensa* no nível seguinte da pirâmide, atores racionais evitarão o diálogo até que tenham recebido a recompensa (BRAITHWAITE, 2007, p. 317). É por isso que a implementação satisfatória da *recompensa* impescinde da ameaça prévia de *sanção*. Braithwaite reconhece que nunca conseguiu conciliar todos esses elementos na pirâmide regulatória, ainda que admita que a melhor forma de se aprimorar é desenvolver a regulação a partir dos próprios pontos fortes do regulado (BRAITHWAITE, 2007, p. 317).

A saída encontrada pelo autor baseia-se na criação de uma “pirâmide de reforço positivo”<sup>144</sup> (*strength-base pyramid*), desenhada para identificar os pontos fortes dos regulados e expandi-los (BRAITHWAITE, 2007, p. 318). Ao passo que a pirâmide de constrangimento normativo responde ao “*medo do risco*”, a pirâmide de reforço positivo responde à “*esperança*” de que “*oportunidades*” possam ser desenvolvidas. Significa dizer que essa nova pirâmide não se preocupa em garantir um padrão mínimo

---

<sup>142</sup> O autor estabelece alguns casos excepcionais em que a previsão de *recompensas* na base da pirâmide de constrangimento normativo pode otimizar o processo regulatório: (i) quando a não conformidade seja tão facilmente discernível que auditores financeiros não sejam necessários; e (ii) quando há uma grande assimetria de poder entre regulador e regulado em prol do regulador. Ver: BRAITHWAITE, John; BRAITHWAITE, Valerie; MAKKAI, Toni. *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007, p. 279.

<sup>143</sup> Optou-se por traduzir *moral hazard* dessa forma, mas esclarece-se que “risco moral” se refere a uma situação em que um agente econômico assume comportamentos mais arriscados porque não arca totalmente com as consequências negativas de suas ações. Isso ocorre quando há um desalinhamento entre os incentivos e a responsabilidade pelo risco.

<sup>144</sup> Nesse ponto entende-se que a tradução do significado de *Strengths-Based Pyramid* é melhor capturado pela ideia de Pirâmide de Reforço Positivo, entendendo que a utilização do termo “Recompensa” está mais ligado a ideia de “*reward*” utilizada por Braithwaite.

de conformidade, ao revés, almeja maximizar qualidades do regulado elevando seus padrões regulatórios para além de seu limite (BRAITHWAITE, 2007, p. 318).

Assim, esse modelo dual de pirâmides regulatórias pretende fomentar aprimoramento contínuo do comportamento do regulado. Isso se daria por meio do estabelecimento de marco regulatório que requeira tanto a identificação e resolução dos riscos presentes, quanto a identificação das oportunidades oferecidas pelo regulado e o desenvolvimento de seu comportamento por meio da expansão dessas mesmas oportunidades.

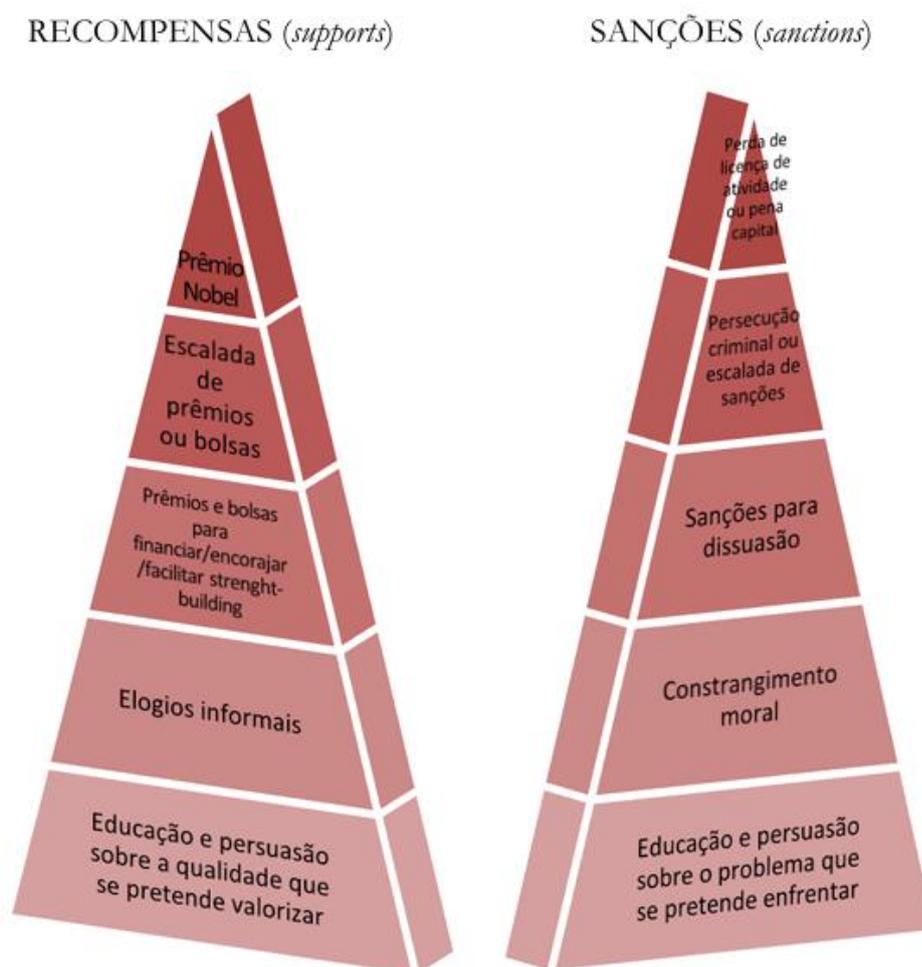


Figura 4 – Comparação entre a pirâmide de constrangimento normativo e a pirâmide de reforço positivo

Fonte: ARANHA, 2024, p. 148

Braitwaithe (2024, p. 320) assim descreve o funcionamento dessa modelagem:

O oposto do constrangimento moral por não conseguir gerenciar um risco na pirâmide regulatória são os elogios informais por se aproveitar uma oportunidade na pirâmide de reforço positivo. À medida que a pirâmide regulatória avança entre sanções dissuasórias, a pirâmide de reforço positivo pode alternar entre prêmios e subsídios (bolsas). Os prêmios são concedidos para encorajar quem desenvolve novos parâmetros capazes de elevar o patamar do setor. Esses prêmios fortalecem os agentes regulados excelentes. Evidentemente, há grande valor em premiar alguém que, ainda que seja ruim em quase tudo, é surpreendentemente bom em determinada área. Esse valor está em descobrir um ponto forte no que há de mais frágil em nós, para que sirva como base na construção de outras virtudes que superem nossas fraquezas. Esse é o ideal de uma educação redentora, que encontra algo de excepcional nas capacidades de cada estudante. Não há risco moral ao outorgar prêmios, pois eles vão para quem trabalhou de maneira extraordinária para desenvolver seus pontos fortes.

Podem-se vincular subsídios a prêmios quando isso tiver como finalidade fornecer recursos para pesquisa e desenvolvimento de caminhos mais avançados rumo à qualidade. Entretanto, em geral faz sentido destinar a maior parte dos recursos escassos de subsídio a quem esteja progredindo na construção de um ponto forte, partindo de uma condição de grande fragilidade. Isso significa que os subsídios se concentram onde as necessidades são maiores, enquanto os prêmios se concentram onde há mais excelência. Para obter um subsídio voltado à construção de um ponto forte, contudo, o agente já deve estar em processo de aprimoramento dessa competência e, ao mesmo tempo, precisar de mais recursos para levá-la a um nível superior. Dessa forma, o subsídio funciona simultaneamente como recompensa pelo esforço e como meio de direcionar recursos para onde as necessidades são mais urgentes. O efeito combinado das duas pirâmides é eliminar o risco moral nas recompensas. Um agente que deixa uma fraqueza se agravar não receberá nem subsídio nem prêmio. De fato, quando essa fraqueza causa problemas, ocorre uma escalada punitiva na pirâmide regulatória até que esses problemas sejam resolvidos e os sistemas falhos que os permitiram sejam reformados. Uma vez que um agente não conforme é levado de volta à base da pirâmide regulatória, o foco do envolvimento do inspetor com ele pode, então, voltar-se à construção de pontos fortes. (tradução nossa)

A hipótese original da teoria da regulação responsiva – centrada na ideia de que uma pirâmide regulatória que cria um espaço flexível para a inovação regulatória em sua base terá um desempenho superior no que diz respeito a aprimoramentos contínuos do comportamento do regulado se comparada com um modelo prescritivo de comando e controle – altera-se para a ideia de que a combinação de uma pirâmide de constrangimento normativo com uma pirâmide de reforço positivo contribui para um modelo regulatório que melhor fomenta aprimoramentos contínuos (BRAITHWAITE, 2007, p. 322).

Louvável a tentativa dos autores em responderem às críticas direcionadas à limitação da regulação responsiva à busca pelo mero cumprimento do dever legal.

Decerto que o modelo dual de pirâmides regulatórias proposto apresenta um caminho para aprimorar o processo regulatório, através da noção de desenvolver e expandir os pontos fortes de cada regulado, de modo a acrescentar mais um elemento à regulação focada tão somente no *compliance*.

Entretanto, para além de críticas à falta de integração entre as duas pirâmides em uma estratégia regulatória coordenada, entende-se também que o novo modelo proposto também não define muito bem de onde seriam derivados os padrões aos quais se busca conformidade (KOLIEB, 2015, p. 143). Na realidade, argumenta-se que a regulação responsiva incorre, de certo modo, em uma visão reducionista do papel regulatório, incapaz de depreender e direcioná-lo à maximização de oportunidades regulatórias, visando fins societários mais amplos do que o mero *compliance*. Perde-se, sob esse aspecto, a extração do potencial regulatório latente nas *Big Techs*.

É nesse ponto que assume particular relevo a *regulação responsiva aspiracional*.

### **2.3. Caminho para o Aperfeiçoamento: introdução da Regulação Responsiva Aspiracional como estratégia de aprimoramento da regulação de *Big Techs***

A *regulação responsiva aspiracional* surge não como um contraponto à *regulação responsiva*, mas sim como um desenvolvimento a partir das limitações nela identificadas. O cerne da mudança está na proposta de substituir a estrutura da pirâmide de constrangimento normativo – alicerce da regulação responsiva – por uma abordagem que a amplia: o *diamante regulatório* (KOLIEB, 2015, p. 137).

Argumenta-se que a nova modelagem expande o poder normativo e descritivo da teoria da regulação responsiva ao abordar duas deficiências centrais do modelo original (KOLIEB, 2015, p. 137): (i) a pirâmide de constrangimento normativo é excessivamente focada na mera conformidade à padrões comportamentais pré-estabelecidos; e (ii) a origem desses padrões é mal definida na teoria da regulação responsiva. Entretanto, o ponto central da crítica perpassa pela apreensão incompleta do conceito de *regulação* pela teoria da regulação responsiva.

Em certo sentido, a teoria da regulação responsiva equipara *regulação* ao mero *compliance*. Essa falsa equivalência é perceptível no próprio design da pirâmide de constrangimento normativo: estrutura-se a atuação regulatória com o objetivo final de garantir a conformidade a determinados padrões comportamentais, sejam eles

alcançados por meio de abordagens colaborativas (de persuasão) ou dissuasórias (de ameaça ou aplicação de sanção). Dito de outro modo, o modelo se destina a minimizar danos e a dissuadir o comportamento recalcitrante do regulado, sob uma apreensão *negativa* do *ethos* regulatório<sup>145</sup>. Nesse ponto, revela-se uma dissonância entre a concepção teórica de regulação e a forma como ela é apreendida em discussões práticas – como na proposição de modelos. Kolieb (2015, p. 146) argumenta que a *prática* da regulação é frequentemente reduzida à tarefa de "assegurar a conformidade" com padrões mínimos, e as *teorias regulatórias*, a "explicar essa conformidade".

A perspectiva reducionista da pirâmide de constrangimento normativo falha em capturar a natureza e o pleno potencial da regulação (KOLIEB, 2015, p. 145). Enquanto fornece uma resposta para “dissuadir o agente venal e incapacitar o agente ‘irracional’ ou perigosamente incompetente” (BRAITHWAITE, 1993, p. 83), mostra-se insuficiente para encorajar o comportamento *virtuoso*. E aqui reside outro ponto importante de dissonância: a regulação responsiva valoriza erroneamente o mero cumprimento do dever legal – e dos padrões comportamentais dela derivados – como uma conduta *virtuosa* (KOLIEB, 2015, p. 145). De certo modo – e em razão principalmente do sucesso da teoria da regulação responsiva – essa dissonância não limita apenas o potencial da regulação responsiva, mas acaba capturando o debate regulatório em outras frentes<sup>146</sup>.

Trata-se de entendimento que não se coaduna com a ideia de aproveitar o potencial da regulação inserida na dinâmica cíclica do *capitalismo regulatório*. Nesse sentido, a sua própria concepção por Levi-Faur (2005, p.14) traz consigo uma ideia mais ampla de regulação não só como elemento constitutivo do capitalismo, mas

---

<sup>145</sup> O uso de “negativa” para definir a forma como se apreende o modelo de constrangimento normativo concebido pela regulação responsiva deriva do texto de Kolieb, já revelando uma dupla dimensão da atividade regulatória: uma negativa, centrada na correção de falhas, prevenção de danos e punição de desvios; e uma positiva, focada na promoção de melhorias, inovação e aperfeiçoamento contínuo. Ver: KOLIEB, Jonathan. *When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond*. Ed. 41, Monash U.L. Rev. 136, 2015. p. 146.

<sup>146</sup> Ilustrativo nesse ponto a concepção de Christine Parker dos três atributos-chave de um regime regulatório: (i) o estabelecimento de padrões comportamentais; (ii) o monitoramento dos regulados para verificar a conformidade com esses padrões; e (iii) a implementação de mecanismos para sua aplicação. Ver: PARKER, Cristina et. al. *Regulating Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 1. No mesmo sentido, ainda que Malcolm Sparrow tenha desenvolvido a ideia de regular “identificando pontos fortes e os desenvolvendo”, suas definições funcionais de regulação seguem limitadas a noções como “mitigação de danos” e “controle de riscos”. Ver: SPARROW, Malcom. *The Character of Harms: Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 4, 56.

também como ferramenta que o modera e o socializa<sup>147</sup>. Com efeito, entender que a regulação também inclui formas de controle social mais flexíveis que a intervenção regulatória direta – isto é, capazes de produzirem uma manipulação mais sutil de incentivos e de criarem estruturas que otimizem oportunidades regulatórias (GUNNINGHAM; GRABOSKY; 1988, p. 133) – abre caminhos para melhor explorar as oportunidades propiciadas pelos fluxos cíclicos do *capitalismo regulatório*.

Este é precisamente o posicionamento de Kolieb (2015, p. 147), para quem a regulação é melhor concebida como um meio de *maximizar oportunidades*, e não apenas de minimizar riscos, na conduta dos regulados. Esse entendimento encontra eco, ainda, em teorias de interesse público sobre a finalidade da regulação, que concebem a regulação com um propósito para além da mera correção de falhas de mercado, encampando também a possibilidade de regular em prol de objetivos altruísticos (BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012, p. 21)<sup>148</sup>.

Como tratado no tópico anterior, o próprio criador da pirâmide de constrangimento normativo reconhece sua limitação em fomentar uma regulação *beyond compliance*, atestando que a inaptidão do modelo em integrar satisfatoriamente a previsão de *recompensas* é um dos elementos menos atraentes da regulação responsiva. Como tentativa de solução se propôs o referido modelo dual de pirâmides regulatórias.

Ainda que se trate de um aprimoramento do modelo original, a própria estética do modelo proposto – que as representa separadamente, isto é, de forma descontínua – revela uma contradição: as apresenta como estratégias *alternativas* e não *complementares* (BRAITHWAITE *apud* KOLIEB, 2015, p. 148)<sup>149</sup>. Ainda, argumenta-

---

<sup>147</sup> Levi-Faur conclui essa ideia com a assertiva de que a história do desenvolvimento econômico é a própria história da regulação. Ver: LEVI-FAUR, David. *The Global Diffusion of Regulatory Capitalism*. Pensilvânia: Annals of the American Academy of Political and Social Science, 2005. p. 14. Esta pesquisa não corrobora com essa pretensão, ainda que reconheça o papel central da regulação como agente fomentador e conformador do desenvolvimento econômico.

<sup>148</sup> Esta pesquisa converge na abordagem regulatória mais prática propugnada pela teoria da regulação responsiva. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer que uma das inspirações iniciais desta pesquisa foi a “Regulação Positiva” criada por Robert Baldwin e Martin Cave como um instrumento eficaz para direcionar o poder corporativo para direções produtivas e úteis à sociedade, isto é, concebendo um arcabouço regulatório que permita que as empresas prosperem, inovem, atendam aos mercados de forma eficaz, mas também respeitem interesses mais amplos. Ainda que se tenha perquirido um caminho distinto, é certo que a teoria regulatória de Baldwin e Cave em muito influenciou esta pesquisa. Ver: BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. *Taming the Corporation: How to Regulate for Success*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

<sup>149</sup> Aqui cumpre fazer uma breve ressalva. Kolieb aduz que o modelo dual de pirâmides regulatórias proposto por Braithwaite possui um caráter alternativo e não complementar. Discorda-se em parte dessa interpretação. Isso porque Braithwaite argumenta que a *solução* do modelo proposto se encontra

se que Braithwaite, Braithwaite e Makkai (2007) não caracterizam a pirâmide de reforço positivo como um esforço de natureza regulatória, limitam-se a contrastá-la com a pirâmide de constrangimento normativo. Desse modo, Kolieb (2015, p. 148-149) sustenta que o modelo dual de pirâmides regulatórias continua reproduzindo entendimento limítrofe do processo regulatório, já que o modelo sugere que regulação trata apenas de garantir conformidade para com certos padrões de comportamento, ao passo que o aprimoramento comportamental para além desses padrões – obtido a partir dos incentivos preconizados pela pirâmide de reforços positivos – é algo distinto da regulação.

De igual modo, critica-se a ausência de esclarecimento quanto ao papel da lei na regulação responsiva. Isso porque não há clareza acerca de quais seriam as fontes normativas dos padrões comportamentais que as respostas regulatórias piramidais visam conformar (KOLIEB, 2015, p. 143). Sob esse aspecto, a crítica feita pela regulação responsiva aspiracional perpassa pelo argumento de que um modelo regulatório que esclareça o papel da lei e dos padrões legais dentro de um determinado regime aprimoraria sua própria eficácia (KOLIEB, 2015, p. 144).

É sob esse mote, portanto, que se concebe o *diamante regulatório* como um modelo aprimorado da regulação responsiva, vez que esclarece o papel da lei dentro de sua sistemática e reflete de forma mais precisa a concepção de uma regulação voltada também para a maximização de oportunidades.

---

justamente em criar mais redundância, complementar a capacidade defensiva com a capacidade ofensiva, fortalecer pontos fortes para estabelecer freios e contrapesos e compensar as fraquezas de uma estratégia com os pontos fortes de outra. Ainda, aduz que a mudança visa aprimorar a capacidade da regulação responsiva de organizar estratégias de apoio antes das punitivas, para então fechar de forma aparentemente paradoxal, argumentando que a *solução* proposta se dá por meio da *complementação* da pirâmide de constrangimento normativo com uma pirâmide de reforço positivo *distinta e independente*. A aparência de paradoxo advém da descontextualização dessa explicação do modelo dual, já que a “independência” entre as duas é concebida justamente com o intuito de evitar riscos morais. Portanto, a falta de complementaridade a que se refere Kolieb em sua crítica diz respeito a ausência de *interseção* entre ambas as pirâmides. A sacada do diamante regulatório, como será abordado, é justamente integrar ambas em modelagem integrada, introduzindo a ideia de *recompensa* ao mesmo tempo que se mantém a necessária ameaça de *sanção*. Ver: BRAITHWAITE, John; BRAITHWAITE, Valerie; MAKKAI, Toni. *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007. p. 318.

## DIAMANTE REGULATÓRIO

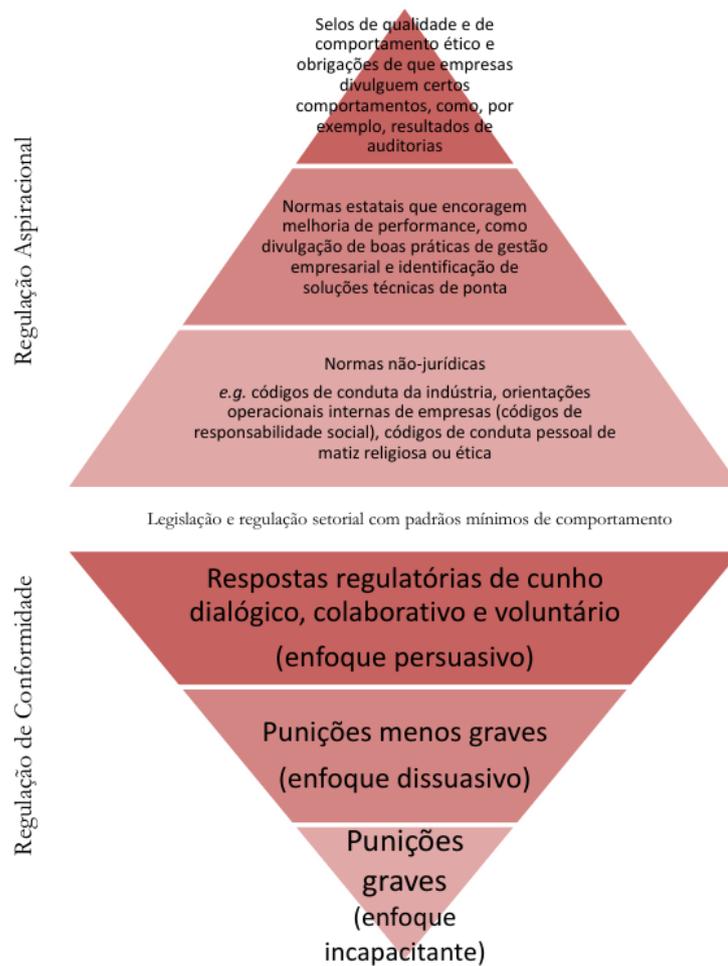


Figura 5 – Diamante regulatório

Fonte: ARANHA, 2024, p. 150

O modelo incorpora, de modo integrado, duas dimensões de atividades regulatórias (KOLIEB, 2015, p. 151): (i) a *regulação de conformidade*, caracterizada pelos mecanismos regulatórios empregados para encorajar a aderência a determinados padrões de conformidade; e (ii) a *regulação aspiracional*, definida pelo emprego de mecanismos regulatórios destinados a encorajar os regulados a aprimorarem seu comportamento para além da aderência a padrões *mínimos* de conformidade.

Parte-se da premissa de que a regulação deve incluir tanto padrões comportamentais mínimos quanto objetivos comportamentais idealizados, além de mecanismos regulatórios que busquem alcançar ambos (GUNNINGHAM; KAGAN; THORNTON, 2004, p. 307). Mas, mantém-se a substância da regulação responsiva: (i) as seções do meio do diamante denotam onde se implementam mecanismos baseados

no diálogo e educação do regulado – constituem, ainda, o *locus* de concentração da maior parte das interações regulatórias, indicando que sua frequência diminui proporcionalmente ao distanciamento da conduta do regulado dos padrões mínimos de conformidade; (ii) à medida que se afasta da linha central, cada camada sucessiva representa atividades regulatórias progressivamente mais onerosas e punitivas (se movendo para baixo) ou mais recompensadoras (se movendo para cima) (KOLIEB, 2015, p. 151).

Do mesmo modo, ainda que o autor do *diamante regulatório* não tenha argumentado expressamente nesse sentido, entende-se que é na *gradação* que reside, também, a força da regulação responsiva aspiracional. Mas nesse caso, se trata de uma *gradação* que dispõe de uma miríade de *sanções*, bem como de uma variedade de *recompensas*. Ao invés de um escalonamento episódico do constrangimento normativo, tem-se uma estrutura integrada que combina essas múltiplas possibilidades de punição e incentivo, ordenando-as de modo a permitir tanto o ajuste proporcional e contextualizado das *sanções* quanto a oferta de *recompensas* em diferentes níveis e, também, de forma episódica.

Nesse sentido, argumenta-se que o *diamante regulatório* proposto por Kolieb é capaz de oferecer uma solução satisfatória ao dilema de Braithwaite justamente por propor uma estrutura integrada que é capaz de incorporar a possibilidade de *recompensas* ao processo regulatório, mas sem retirar a ameaça de *sanção* que constitui o alicerce da eficácia da pirâmide de constrangimento normativo – isto é, valendo-se da mesma variedade dinâmica de mecanismos de constrangimento normativo à disposição dos reguladores para garantir a conformidade com os padrões mínimos, bem como da lógica de “falar manso” mas portar um “cassetete descomunal” (ARANHA, 2024, p. 135).

Como já referido, o dilema advém do potencial pernicioso de fomentar comportamento estritamente racional do regulado, que só atenderá aos padrões de conformidade se lhe for vantajoso. Contudo, como bem colocado por Braithwaite (2007, p. 278) este problema se dá quando se coloca *recompensas* na *base* de uma *pirâmide* – ou seja, quando se concebe *recompensas* de forma alternativa às *sanções*. A sacada de Kolieb para lidar com essa limitação é justamente *retirar a base*,

transformando o que antes era o *limite* de uma forma geométrica piramidal para o *ponto médio* de um *diamante*<sup>150</sup>.

Para além de um mero expediente estético, o recurso à forma de diamante confere um novo sentido à articulação entre *recompensas* e *punições*. Enquanto a pirâmide tradicional acentua uma lógica estritamente vertical, o diamante introduz um ponto médio que, ao mesmo tempo, rompe a linearidade ascendente e acolhe a coexistência de sanções e recompensas. Em termos geométricos, se a pirâmide prioriza um vetor único, o diamante expande as direções possíveis, criando duas extremidades: de um lado, o pico das *sanções*; de outro, o ápice das *recompensas*. A “altura” da figura torna-se, então, um espaço de calibragem entre esses extremos, permitindo maior *flexibilidade* na gradação das estratégias regulatórias (mais ou menos punitivas, mais ou menos recompensadoras). Com isso, elimina-se a percepção de que *recompensas* funcionam como simples substitutos das *punições*. Antes, ambas as escalas – de conformidade e aspiracional – podem crescer em paralelo, convergindo no ponto médio, que se revela fundamental para a efetividade de toda a estrutura regulatória.

Todo esse esforço de integração é possibilitado pela explicitação da norma jurídica no centro do arcabouço regulatório<sup>151</sup>, isto é, como ponto médio do *diamante regulatório*. Parte-se da premissa de que a implementação de mecanismos regulatórios – sejam de constrangimento normativo, sejam de encorajamento – perpassa necessariamente pela delimitação dos padrões de comportamento com os quais se almeja, no mínimo, garantir conformidade e, idealmente, superar (KOLIEB, 2015, p. 152). De tal máxima, extrai-se que em setores onde existem poucos – ou nenhum – padrões legais obrigatórios, prejudica-se a viabilidade de mecanismos de regulação baseados nos padrões mínimos de conformidade estabelecido por norma jurídica. Trata-se de assertiva central para a dinâmica regulatória das *Big Techs* se considerado que o

---

<sup>150</sup> Sacada nesse contexto é uma tradução de insight. Propositamente faz-se referência a construção do diamante regulatório como uma sacada pois, em termos de conteúdo o diamante regulatório não se diferencia do modelo dual de pirâmides regulatórias. Contudo, a mudança na forma (geométrica, vale dizer) altera radicalmente a lógica imbuída em ambos os modelos regulatórios e é o fundamento para romper com a ideia de regulação reduzida ao mero compliance, conforme desenvolvido nos parágrafos abaixo.

<sup>151</sup> Kolieb parte do pressuposto que em vários regimes regulatórios o conjunto de padrões mínimos e obrigatórios de comportamento esperado das entidades reguladas assume a forma de normas jurídicas, sejam elas codificadas em legislações ou em regulações secundárias. Ver: KOLIEB, Jonathan. *When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond*. Ed. 41, Monash U.L. Rev. 136, 2015. p. 152.

diagnóstico empreendido demonstrou a obstrução legislativa da criação de marco legal – causado, em linhas gerais, justamente pela pretensão do legislador extrapolar a ideia de conformar um padrão *mínimo* de conduta.

Dessa mesma integração depreende-se que, ainda que se induza o regulado à conformidade por meio da persuasão, o processo regulatório não é dado como satisfeito – ou seja, nesse caso não se reputa o agente como *virtuoso*. Isso porque, da existência da parte de cima do *diamante regulatório* – onde está a dimensão de *recompensas* do modelo regulatório – infere-se que a *regulação aspiracional* reconhece que a linha média consiste tão somente em padrões legais mínimos de comportamento e, por conseguinte, que há possibilidade de aprimorar o comportamento do regulado a fim de ultrapassar os padrões e atingir objetivos comportamentais cada vez mais elevados (KOLIEB, 2015, p. 155). Entende-se nesse ponto que a conformidade com padrões mínimos de comportamento não deve, necessariamente, levar à suposição de *virtude* do regulado. Para Kolieb (2015, p. 159) não há nada de *virtuoso* em simplesmente cumprir as normas<sup>152</sup>: o comportamento nesse nível do diamante – e da pirâmide – nada mais é do que uma mistura entre virtude (pragmática) e racionalidade que apenas reflete um comportamento “cumpridor da lei”.

Mais que isso, a regulação aspiracional demanda uma compreensão de fundo que é, de certo modo, paradoxal. Como foi tratado acima, a existência de normas legais que conformem padrões mínimos de conduta é necessária enquanto parâmetro para determinar quando o comportamento do regulado é passível de *punição*, quando é passível de *persuasão* e quando é passível de *recompensa*.

Todavia, ainda que guarde essa função central, quando se toma por premissa que atingir a imposição de padrões mínimos de comportamento não alcança os objetivos e interesses finais de uma agência reguladora, nem atende às necessidades ou desejos da sociedade que ela busca satisfazer (SPARROW *apud* KOLIEB, 2015, p. 154), delega-se um papel instrumental à norma jurídica, concebendo-a como diretriz para consecução de finalidades que fogem ao seu alcance. Ao se institucionalizar isso

---

<sup>152</sup> Nesse ponto *virtude* para Kolieb deriva da concepção de *Mercado para Virtude* de David Vogel, compreendida como um valor moral atrelado à incorporação de valores de responsabilidade social. Cuida-se de uma importante distinção da ideia de *Mercado para Virtude* concebida por Braithwaite, já que, nesse caso, *virtude* possui caráter subjetivo: não importa o que é considerado *vício* ou *virtude*, a relevância da análise está em explicitar um caráter cíclico no fluxo regulatório. Ver: VOGEL, David. *The Market of Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington D.C.: Institutions Press, 2005.

em um modelo regulatório *único e integrado*, modifica-se a própria *cultura regulatória*, sinalizando ao regulado que almejar um comportamento que excede o mero cumprimento do dever legal não é um *desvio* ou uma *exceção*, mas sim conduta já prevista na política pública setorial. Dito de outro modo, ao se institucionalizar mecanismos regulatórios que almejam metas mínimas e idealizadas de comportamento, institucionaliza-se a promoção contínua de aprimoramento e excelência comportamental dentro do setor regulado.

Além disso, se a implementação do *diamante regulatório* vier acompanhada de comunicação competente acerca do modelo, isto é, sobre a intenção do Estado de cumpri-lo à risca – decisivo tanto na escalada progressiva de ameaças como na escalada progressiva de recompensas –, institucionaliza-se um elemento *atrativo* à entrada no *jogo regulatório*. Nas palavras de Kolieb (2015, p.162), a adição da dimensão aspiracional oferece aos regulados “opções tangíveis para adotar práticas empresariais ‘melhores’ (conforme concebido pelo regulador) e colher seus benefícios”. Essa noção é particularmente relevante para o caso de mercados em que há grande assimetria entre regulador e regulado, em favor do último: trata-se de característica relevante para, por meio da institucionalização de *recompensas*, induzir o regulado a adotar conduta de cumprimento dos padrões mínimos de comportamento que não seria adotada caso não se institucionalizasse a hipótese de colher os benefícios de um bom trabalho. O racional aqui é pragmático e está atrelado a um juízo de estratégias regulatórias para *canalizar* o regulado que, em razão da assimetria de poder para com o regulador, não necessariamente *precisa* se conformar à regulação.

Trata-se precisamente do caso tratado nessa pesquisa. Como já se argumentou, diante da premência das *Big Techs* como centros indissociáveis da vida social e econômica de cada indivíduo, *não basta impor regras do jogo, é imprescindível tornar o próprio jogo atrativo*<sup>153</sup>. O *diamante regulatório* oferece solução satisfatória para essa problemática, tornando o *jogo atrativo* a partir da *regulação aspiracional*, mas evitando

---

<sup>153</sup> Interessante nesse sentido é o trabalho de Barak-Corren e Kariv-Teitelbaum, destinado a explorar a interseção entre a teoria da regulação responsiva e a teoria da política pública comportamental (*behavioral public policy*). Os autores propõem que as diferenças entre ambas podem ser produtivamente unidas em uma teoria única, denominada teoria da regulação responsiva comportamental. Ver: BARAK-CORREN, Netta; KARIV-TEITELBAUM, Yael. *Behavioral responsive regulation: Bringing together responsive regulation and behavioral public policy*. Regulation & Governance, vol. 15, no. Special Issue, Novembro de 2021, pp. 163-182.

a *captura* do regulador pela implementação conjunta dos mesmos mecanismos presentes na pirâmide de constrangimento normativo.

Sob o ponto de vista da teoria, portanto, argumenta-se que a *regulação responsiva aspiracional* apresenta elementos satisfatórios para enfrentar o desafio regulatório colocado pelo recorte analisado da operação das *Big Techs*.

Em *primeiro* lugar, a *regulação responsiva aspiracional* é o modelo que melhor apreende o pragmatismo do *capitalismo regulatório*. Como já foi abordado em vários outros momentos, as *Big Techs* constituem a expressão máxima desse modelo de ordem política, econômica e social, já que, presente elemento disruptivo que gera o incremento de suas capacidades técnicas, operacionais e financeiras em escalas sem precedentes, gera-se potencial produtivo inédito de externalidades positivas e negativas. O *diamante regulatório* consolida mecanismos regulatórios direcionados a mitigar os malefícios através da ameaça concreta de um vasto arsenal de *sanções*, mas, ao mesmo tempo, institucionaliza estratégias direcionadas para a *maximização* das *oportunidades regulatórias sem precedentes* oferecidas pelas *Big Techs*, de modo a direcionar sua conduta em prol de objetivos sociais mais amplos e, por conseguinte, possibilitar que a coletividade usufrua desse *inédito* potencial produtivo.

Em *segundo* lugar, contribui, sob um ponto de vista *pragmático*, para a *canalização* desses agentes para a regulação. Entende-se que a assimetria de poder entre as *Big Techs* e as Agências Reguladoras, refletida na sua ascensão enquanto foro indispensável da vida pública e privada<sup>154</sup>, pode dificultar sua persuasão ao cumprimento de padrões mínimos de comportamento. Ao institucionalizar mecanismos regulatórios destinados a não só garantir essa conformidade, mas também a possibilidade de *recompensar* o bom trabalho dessas empresas, a *regulação responsiva aspiracional* torna o próprio *compliance* mais atrativo.

Entretanto, para os objetivos colocados nessa pesquisa, essa satisfação teórica, dissociada de *contexto*, não basta. Seu valor como *caminho para o aperfeiçoamento* deve ser mensurado, também, com base nos *gargalos* identificados no *diagnóstico* conduzido no Capítulo 1. Sob esse aspecto, a teoria também se mostra como modelo possível para aperfeiçoar, no plano concreto, o presente arranjo institucional.

---

<sup>154</sup> Facilmente constatável pela própria ideia de criar um “direito à desconexão”, refletida no Brasil, inclusive, em Projeto de Lei (nº 4.579/2023).

*Primeiro*, como restou constatado no diagnóstico, em linhas gerais resta comprometida a aplicabilidade das normas propostas em razão da pretensão prescritiva de adotar soluções estanque para lidar com temas complexos como responsabilidade pelo conteúdo de terceiros, moderação de conteúdo, remuneração de conteúdo jornalístico, remuneração de direitos autorais. De igual modo, foi assentado que os maiores provedores de aplicação possuem maior capacidade técnica para empregar atividades relacionadas à mitigação dos riscos presentes nas atividades descritas. Sob esse aspecto, a *regulação aspiracional* propõe a institucionalização de mecanismos que visam justamente incentivar o aprimoramento contínuo da conduta do regulado através da identificação e do aproveitamento de pontos fortes – reconhecendo e direcionando sua capacidade técnica. A presença desses mecanismos é possibilitada pelo incentivo à virtude propiciado pela concepção da norma jurídica como diretriz para o estabelecimento de padrões mínimos de conformidade. Ao relegar um caráter *instrumental* a norma – em razão de conceber a *regulação* de forma mais holística, isto é, voltada para consecução de objetivos sociais mais amplos – retira-se essa “pressão” de tentar conformar o comportamento *ótimo* das *Big Techs* no texto engessado da lei.

*Segundo*, o modelo proposto pelo *diamante regulatório* revela-se mais consentâneo com a tradição brasileira de regulação da internet, incorporada no MCI. Como abordado, um dos pressupostos da eficácia da *regulação responsiva aspiracional* reside na ideia de estabelecer apenas padrões *mínimos* de *compliance* nas normas jurídicas, a fim de retirar um juízo meramente racional do aprimoramento de sua própria conduta e incentivar as corporações a não apenas adotarem comportamento mais colaborativo, mas a melhorarem esse mesmo comportamento. Desse modo, essa modelagem regulatória parece se adequar ao caráter principiológico inaugurado no MCI, concebido não como uma lei com pretensão de completude, mas como uma cartilha abrangente de diretrizes para orientar a futura regulamentação dos direitos digitais no Brasil (LE MOS; STEIBEL; SOUZA, 2017, P. 76), projetando sua relevância para o futuro.

*Terceiro*, como tratado na introdução desta pesquisa, a integração da capacidade produtiva das *Big Techs* – vetores de desenvolvimento – em *política pública setorial* capaz de promover *arranjo institucional* que fomente a criação de valor se torna um imperativo para o crescimento econômico. Cuida-se de premissa ainda mais sensível para o Brasil: diante de dificuldade histórica em elevar seu patamar de produtividade (JUNIOR et al, 2024), não se pode dispensar a oportunidade de integrar este potencial

produtivo na agenda para o desenvolvimento do país. A *maximização de oportunidades regulatórias* proposta pela *regulação responsiva aspiracional* se coaduna com essa consideração macroeconômica.

Portanto, diante dos argumentos construídos a partir de fundamentos teóricos embasados no retrato fornecido pelo *diagnóstico* empreendido, conclui-se que a *regulação responsiva aspiracional* pode ser um *caminho* para o *aperfeiçoamento* do recorte de política pública setorial de regulação das *Big Techs* preconizado pela pretensão imbuída nos projetos de lei analisados.

É claro que se trata apenas de *caminho*. Não faria sentido embasar um argumento de *completude* em torno de teoria que pressupõe empiria e experimentação. Contudo, um bom *ponto de partida* para implementação do *caminho* seria a inclusão, na legislação, de uma diretriz que estabeleça a adoção de estratégias regulatórias proporcionais não apenas aos riscos inerentes ao exercício da atividade econômica, mas também às oportunidades identificadas em sua operação. Nesse sentido, propõe-se ligeira adaptação à minuta de “artigo principiológico inaugural do desenho responsivo” proposto por Marcio Aranha (2024, p. 180-181), a fim de fornecer a base para o desenho de modelo de *regulação responsiva aspiracional*. Trata-se do acréscimo da alínea *e* no inciso I<sup>155</sup>:

Art... A regulação da *proteção às liberdades constitucionais e direitos fundamentais, nas plataformas, serviços e mercados digitais na Internet*, observará as seguintes premissas:

I – adoção, isolada ou conjuntamente, de estratégias regulatórias proporcionais:

a) ao perfil comportamental de conformidade, coordenação e cooperação do Administrado;

b) aos resultados;

c) ao monitoramento contínuo;

d) aos riscos sistêmicos ou individuais inerentes à atividade, aos processos decisórios, à gestão empresarial e à condição econômica dos regulados;

*e) às oportunidades provenientes das capacidades técnicas inerentes à atividade, aos processos decisórios, à gestão empresarial e à condição econômica dos regulados.*

II – respeito à instrumentalidade das formas e estímulo à melhoria contínua da prestação dos serviços de *plataformas digitais*;

---

<sup>155</sup> Os outros elementos em itálico são definições extraídas do Projeto de Lei nº 4.691/2024 para delimitar o objeto de regulação.

- III – autonomia funcional entre medidas de acompanhamento, de monitoramento, de convencimento, de gestão, de cooperação, de prevenção, de reparação, e de controle;
- IV – valorização do planejamento para priorização, seleção, frequência, momento, duração e intensidade da fiscalização;
- V – uso de instrumentos de ação regulatória coerentes com o mínimo grau de intervenção necessária;
- VI – garantia de que informações voluntariamente compartilhadas com o regulador pelos regulados e que não decorram de normas cogentes sirvam exclusivamente para informar medidas de planejamento, de convencimento, de prevenção, de cooperação e de reparação voluntária.

A nível setorial, poder-se-ia integrar expressamente a *análise de oportunidades/pontos fortes do regulado* ao estudo a ser conduzido em Análise de Impacto Regulatório, de acordo com as especificidades de cada agência. Inobstante, iniciativas como “Concurso Prática Inovadora nas Relações de Consumo”, instaurado pela ANATEL (vide tópico 1.2.1), refletem otimismo quanto à adoção de estratégias de *regulação aspiracional*.

Embora fuja ao escopo do presente trabalho fornecer *respostas* ou *soluções* definitivas para a problemática posta, espera-se que possa ter contribuído para uma melhor compreensão da dinâmica em que se inserem as *Big Techs* no *capitalismo regulatório*, trazendo essa noção para o *contexto* brasileiro sob o mote da imprescindibilidade dessa compreensão para propostas informadas de aperfeiçoamento.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa visou contribuir para a política pública setorial de regulação das *Big Techs* no Brasil a partir da realização de *análise institucional* do setor sob dois eixos: (i) condução de um *diagnóstico* sobre o panorama regulatório do setor, analisando criticamente o cenário *tal como ele é*; e (ii) proposição de um caminho para seu *aperfeiçoamento* – delinear a estratégia regulatória *tal como ela deveria ser* – a partir da investigação da relação da regulação responsiva aspiracional, aliada à noção de regulação voltada para a criação de um *mercado de virtude*, na construção de um arcabouço regulatório viável.

Cuidou-se, ainda, de justificar a utilização do termo “*Big Techs*” como identificação do objeto de pesquisa, refletindo tanto uma inserção pragmática nos debates regulatórios contemporâneos – sob o prisma da importância de empregar a mesma *linguagem setorial* em uma valorização da *perspectiva dinâmica do ordenamento jurídico* – quanto uma conexão com o horizonte semântico que o termo fomenta, sem, contudo, aderir a uma visão exclusivamente crítica. Mais ainda, como elucidado, a etimologia do termo permite capturar as dinâmicas de grande escala e os desafios regulatórios associados a essas corporações, cuja operação multifacetada evidencia tanto a necessidade de regulação quanto sua capacidade de moldá-la, refletindo a lógica do *capitalismo regulatório*.

A *análise institucional* foi recortada para abranger o *diagnóstico* de apenas parte das operações multifacetadas exercidas pelas *Big Techs*, restringindo-se apenas aos temas aventados no Projeto de Lei nº 2.630/2020. Evidenciaram-se gargalos crônicos da implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente naquelas voltadas à inovação. Destacam-se a falta de coordenação entre ações estatais, a ausência de seletividade estratégica e a deficiência de planejamento ancorado na historicidade. Mas, mostrou-se evidente sobretudo a presença dos efeitos do *ritualismo regulatório*, entendidos como uma incompreensão da dinâmica cíclica do *capitalismo regulatório*.

Apesar desses entraves, há avanços relevantes, sobretudo no âmbito setorial. No entanto, a análise revela uma negligência em relação ao *potencial regulatório* das próprias *Big Techs*. Assim, abriu-se o segundo capítulo demonstrando como as *Big Techs* constituem a expressão máxima do *capitalismo regulatório*, o que leva ao necessário entendimento de que a interação cíclica entre acúmulo de capital político e

clamor regulatório não apenas impõe desafios robustos, mas também abre oportunidades regulatórias em escalas inéditas, dado que essas empresas possuem os recursos técnicos e organizacionais para moldar e implementar padrões regulatórios extremos que o Estado, sozinho, não poderia executar. Argumenta-se que a *chave* para se desvencilhar desse padrão é justamente institucionalizar esse aparente paradoxo.

Foi demonstrado como a *regulação responsiva* é uma resposta inicial aos desafios do *capitalismo regulatório*. A teoria *responsiva* enfrenta o *ritualismo regulatório* a partir da implementação da lógica de uma pirâmide de constrangimento normativo, pautada na valorização do comportamento colaborativo do regulado e na ameaça de escalonamento de sanções, pugnando por intervenções regulatórias episódicas baseadas na leitura das sensibilidades que moldam as posturas motivacionais dos regulados. Entretanto, demonstrou-se também que o modelo traz uma concepção reducionista de regulação, concentrada apenas na conformidade a padrões legais mínimos, de modo a limitar o estímulo de melhoria contínua do regulado e, por conseguinte, deixando de lado o potencial regulatório presente nas *Big Techs*.

Surge, então, como alternativa para aproveitar esse potencial regulatório latente, a *regulação responsiva aspiracional*, concebida para *maximizar oportunidades regulatórias*. Introduce-se o *diamante regulatório*, responsável por esclarecer o papel da *norma jurídica* como fonte dos padrões mínimos de comportamento – ponto médio do diamante – e por conceber estratégias regulatórias que se voltam à consecução de metas mínimas de comportamento (*regulação de conformidade*) e metas idealizadas (*regulação aspiracional*).

Argumenta-se que esse modelo regulatório apresenta elementos satisfatórios para enfrentar o desafio regulatório colocado pelas *Big Techs*. Do ponto de vista da teoria, argumenta-se que *regulação responsiva aspiracional*: (i) é o modelo que melhor apreende o pragmatismo do *capitalismo regulatório*; (ii) torna o próprio *compliance* mais *atrativo*. Para além, em relação a propô-la como *caminho* para o *aperfeiçoamento* da política pública setorial em análise, aduz-se que a *regulação responsiva aspiracional*: (i) enfrenta a problemática de adoção de “soluções estanque” e retira a “pressão” de tentar conformar o comportamento *ótimo* das *Big Techs* no texto engessado da lei ao concebê-la como norma de caráter instrumental; (ii) mostra-se mais consentânea com a tradição jurídica brasileira de regulação da internet, inaugurada pelo Marco Civil da Internet; e (iii) permite a integração do potencial produtivo das *Big Techs* na agenda para o desenvolvimento econômico do país.

Fundamentada em retrato da realidade proporcionado pelo *diagnóstico*, rememora-se que esta pesquisa visa sugerir um *caminho* para o *aperfeiçoamento*. Não se apresenta a *regulação responsiva aspiracional* como “*bala de prata*” para encerrar o dilema regulatório em torno das *Big Techs*. Para além de restringir-se a panorama recortado da operação dessas empresas, não se olvida que a *responsividade* exige *experimentação* e contato direto com os regulados.

Também não se trata de sugestão ingênua. Como já foi referido, a ideia de erigir a norma jurídica como ponto central da estratégia regulatória de condicionar a consecução dos objetivos finalísticos nela pretendidos a elementos não jurídicos da regulação suscita vantagens no sentido de maximizar oportunidades regulatórias. Exige, todavia, não apenas uma sinergia entre legislador e regulador, como também maior coordenação das atividades estatais. Assim, esbarra-se em gargalo recorrente nas políticas públicas brasileiras voltadas à inovação: a dificuldade em operar normas jurídicas simultânea e coordenadamente e a ausência da capacidade de planejamento da atuação estatal. Tratam-se, inclusive, de gargalos identificados recorrentemente nos projetos de lei que foram perscrutados no diagnóstico.

Do mesmo modo, a implementação do *diamante regulatório* no Brasil pressupõe sua adaptação às peculiaridades inerentes a países em desenvolvimento, com o intuito de contornar seu déficit de capacidade regulatória. Seja o caso de adaptar a estratégia de governança nodal à *regulação responsiva aspiracional*, seja a ideia de implementar arquiteturas de regulação descentralizada, seja o caso de trazer noções da teoria dos sistemas autopoieticos (ARANHA, 2024, p. 162), certo é que o tema exige uma reflexão mais aprofundada.

Retém-se o valor dado à *regulação responsiva aspiracional* como estratégia de regulação das *Big Techs* aos termos aqui postos, mas com o ensejo que possam ser expandidos e devidamente implementados para aperfeiçoar política pública tão relevante ao país, fomentando o desenvolvimento de soluções inovadoras, de modo a abandonar dogmas, ousar, conviver com a incerteza e experimentar soluções.

Esta pesquisa se encerra com o mesmo tom otimista que iniciou, imbuída no propósito inabalável de enxergar em um *problema* uma *oportunidade*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANATEL. **Anatel e UnB firmam parceria sobre modelo regulatório por incentivos**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-e-unb-firmam-parceria-sobre-modelo-regulatorio-por-incentivos>.

\_\_\_\_\_. **Processo nº 53500.205186/2015-10**: Proposta de Consulta Pública do Regulamento de Fiscalização Regulatória. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Fiscalização Regulatória 2023-2024**. Brasília, 2022. Disponível em:

[https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?HWH32bONvibUcMC3mewfUpIX7e-9fyZZC4iEjI2QHwXAoLCOzVZwNzRf5vR3YcCMWNZ4eCgQDLmVzIOFPcg7Rp3Ica44-R6HTOwCMzYB2VBKZkKChE3qqr8lf4zBDzNy](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HWH32bONvibUcMC3mewfUpIX7e-9fyZZC4iEjI2QHwXAoLCOzVZwNzRf5vR3YcCMWNZ4eCgQDLmVzIOFPcg7Rp3Ica44-R6HTOwCMzYB2VBKZkKChE3qqr8lf4zBDzNy).

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Gestão – 2023**. Brasília, 2024. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqadzxXsr2\\_CNYq-tl8pNRGRr2a2hGlxl1vamKGUGrKmdpmXtt6lfkvMUjfnD4pgZ\\_kxftABz7OAYgCgVP9IQ-7R](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqadzxXsr2_CNYq-tl8pNRGRr2a2hGlxl1vamKGUGrKmdpmXtt6lfkvMUjfnD4pgZ_kxftABz7OAYgCgVP9IQ-7R).

\_\_\_\_\_. **Edital de Convocação nº 9/2019**: Concurso Prática Inovadora Nas Relações De Consumo Nos Serviços De Telecomunicações. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=349237&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=349237.pdf>.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão Tático 2025-2026**. Brasília, 2024. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqYS8nKmJmmvBJFwmwUVx1YGb\\_fyZjpyzWwXJ8IbSLIFSyx9bQa\\_qmnJf4wUZr8ZQXEY0IsHqaVKm\\_K4sa\\_QMYuE](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?8-74Kn1tDR89f1Q7RjX8EYU46IzCFD26Q9Xx5QNDbqYS8nKmJmmvBJFwmwUVx1YGb_fyZjpyzWwXJ8IbSLIFSyx9bQa_qmnJf4wUZr8ZQXEY0IsHqaVKm_K4sa_QMYuE).

\_\_\_\_\_. **Tomada de Subsídio nº 13**. Item 6 da Agenda Regulatória da ANATEL para o biênio 2023-2024 – Regulamento de Deveres dos Usuários. Brasília, 2023. Disponível em: <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=3&ConsultaId=10120>.

\_\_\_\_\_. **Tomada de Subsídio nº 26**. Item 6 da Agenda Regulatória da ANATEL para o biênio 2023-2024 – Regulamento de Deveres dos Usuários. Brasília, 2024. Disponível em: <https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/VisualizarTextoConsulta.aspx?TelaDeOrigem=3&ConsultaId=20202>.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 746, de 22 de junho de 2021.** Aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória. Brasília, 2021. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2021/1561-resolucao->.

\_\_\_\_\_. **Resolução Interna nº 114, de 28 de junho de 2022.** Aprova a Metodologia de Priorização para Fiscalização Regulatória e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes-internas/1672-resolucao-interna-114>.

ANPD. **Análise preliminar do Projeto de Lei nº 2630/20,** que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/AnlisepreliminardoProjetodeLein2630.pdf>.

ARANHA, Márcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório.** 5ª ed., London: Laccademia Publishing, 2019.

\_\_\_\_\_. **Direito das Telecomunicações e da Radiodifusão: Histórico Normativo e Conceitos Fundamentais.** 9ª ed., London: Laccademia Publishing, 2014.

\_\_\_\_\_. **Telecommunications Regulatory Design in Brazil: Networking around State Capacity Deficits.** *Economia Publica*, v. 25, n. 2, p. 83-105, 2016.

\_\_\_\_\_. FREITAS, L; MOURA FILHO, R. The instrumentalization of responsive regulation and its relative efficiency: experiences of the Brazilian National Telecommunications Agency. **Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital**, Issue 4, p. 160–191, 2024.

AREND, Richard. **Big Tech, Competition Policy, and Strategic Management: An Alternative Perspective to Teece.** *Administrative Sciences*, Vol. 13, no. 11 p. 243, nov. 2023.

ATAL, Maha. **The Janus faces of Silicon Valley.** *Review of International Political Economy*, vol. 28, no.2, p. 336-350.

ATTARD, Monica; MOLITORISZ, Sacha. **Is Australia’s News Media Bargaining Code a Model for Saving Journalism?.** Los Angeles: University of California Press, 2024.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate.** Oxford: Oxford University Press, 1992.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. (org.). **The Oxford Handbook of Regulation.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

\_\_\_\_\_. **Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice.** 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BALDWIN, Robert; CAVE. **Taming the Corporation: How to Regulate for Success.** Oxford: Oxford University Press, 2020.

BALKIN, Jack M. **Digital speech and democratic culture: A theory of freedom of expression for the information society**. New York University Law Review, v. 79, p. 1, 2004. Disponível em: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/240/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/240/).

\_\_\_\_\_. **The future of free expression in a digital age**. Pepperdine Law Rev., v. 36, p. 427, 2008. Disponível em: [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/223/](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/223/).

\_\_\_\_\_. **Free Speech is a Triangle**. SSRN, 2018. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3186205](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3186205).

BARAK-CORREN, Netta; KARIV-TEITELBAUM, Yael. **Behavioral responsive regulation: Bringing together responsive regulation and behavioral public policy**. Regulation & Governance, vol. 15, no. Special Issue, Nov. 2021, p. 163-182.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. **Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas**. Revista De Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123–163, 2016.

BARROSO, Luna Van Brussel. **Liberdade de expressão e democracia na era digital: O impacto das mídias sociais no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, out./dez. 2001, p.203-206.

BBC. **Trump é banido do Facebook e do Instagram por tempo indeterminado**. São Paulo: BBC News Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55580191>.

BIETTI, Elettra. **From Ethics Washing to Ethics Bashing: A Moral Philosophy View on Tech Ethics**. Journal of Social Computing, Vol. 2, no. 3, pp. 266 – 283, sep. 2021.

BIONDI, Marcos Alexandre; FRANCISCO DOS SANTOS, José Carlos. **Do analógico ao digital: reflexões sobre a relação de consumo nas plataformas digitais e as implicações regulatórias**. Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência, [S. l.], v. 9, n. 1, 2023.

BORK, Robert H. **The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself**. New York: Basic Books, 1978.

BOYLE, James. **Foucault in cyberspace: Surveillance, sovereignty, and hardwired censors**. In: Law and Society Approaches to Cyberspace. Routledge, 2017. p. 235-263. Disponível em: [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/619/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/619/).

BRAITHWAITE, John. **To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety**. Albany: State University of New York Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **The nursing home industry.** In *Beyond the Law: Crime in Complex Organizations, Crime and Justice: A Review of Research*, ed. M. Tonny and A. J. Reiss. p. 11–54. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

\_\_\_\_\_. **Restorative Justice & Responsive Regulation.** Oxford: Oxford University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **Rewards and Regulation.** *Journal of Law and Society*, v. 29, n. 1, p. 12-26, March 2002.

\_\_\_\_\_. **Markets in Vice Markets in Virtue.** Oxford: Oxford University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. **Responsive Regulation and Developing Economies.** *World Development*, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

\_\_\_\_\_. **The Regulatory State.** In: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (eds) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 407-430. Oxford: Oxford University Press. 2006.

\_\_\_\_\_. **Regulatory Capitalism: How it Works, Ideas for Making it Work Better.** Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

\_\_\_\_\_. **The Essence of Responsive Regulation.** *University of British Columbia Law Review*, v. 44, p. 475-520, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relational Republican Regulation.** *Regulation & Governance*, v. 7, p. 124-144, 2013.

\_\_\_\_\_. **Types of Responsiveness.** In: DRAHOS, Peter (org.). *Regulatory Theory: Foundations and Applications.* Acton: Australian National University Press, 2017, p. 117-132.

\_\_\_\_\_; BRAITHWAITE, Valerie; MAKKAI, Toni. **Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid.** Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

BRANCO, S. LEMOS, R. SOUZA, C. A. P. **STF precisa defender a democracia e a República ao julgar Marco Civil da Internet.** Artigo de opinião publicado na Folha de São Paulo. São Paulo: Folha de SP, 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2024/11/stf-precisa-defender-a-democracia-e-a-republica-ao-julgar-marco-civil-da-internet.shtml>.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973.** Regula os direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1973. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5988.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações e cria a Agência Nacional de Telecomunicações (Lei Geral de Telecomunicações – LGT). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19472.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19610.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 12.853, de 14 de agosto de 2013**. Altera a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a arrecadação e distribuição de direitos autorais. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112853.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112853.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.370, de 2019**. Dispõe sobre o direito e a garantia fundamental à livre manifestação do pensamento na internet e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2475865>.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.630, de 2020**. Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 592, de 2023**. Altera dispositivos a fim de proteger a personalidade digital das pessoas naturais e a liberdade de expressão

na internet. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155906>.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 4.691, de 2024**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198534>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003**. Institui o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2003-2006/2003/decreto/d4829.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2003-2006/2003/decreto/d4829.htm).

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 9.612, de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9612.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/d9612.htm).

CADE. **Mercados de Plataformas Digitais**. Cadernos do Cade. Brasília, 2021. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>.

CAMPOS, Ricardo, et. al. **Análise Comparativa: PL 2630/20 e Digital Services ACT (DSA)**. Legal Grounds Institute, março de 2023, 28p.

CARLTON, Dennis; PICKER, Randal. **Antitrust and Regulation**. Working Paper 12902. Cambridge, Mass: NBER, 2007. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w12902>.

CAVALLARO, Amanda. **Big techs, proteção de dados e regulação de concorrência em uma economia baseada em dados: uma abordagem multidisciplinar**. Revista de Defesa da Concorrência, Brasília, v. 11, n.2, p. 11-26, 2023.

CELESTE, Eduardo. **Terms of service and bills of rights: new mechanisms of constitutionalisation in the social media environment?**. International Review of Law, Computers & Technology, v. 33, n. 02, pp. 122-138, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/eprint/hPnFfyVuHNnMKdxtixm6/full>.

CENTRO DE POLÍTICAS, DIREITO, ECONOMIA E TECNOLOGIA DAS COMUNICAÇÕES. UnB. **Estudo sobre modelo regulatório pró inovação. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Novos Desafios Regulatórios do Ecossistema Digital – Meta 5**. Brasília: UnB, 2024a.

\_\_\_\_\_. **Estudo sobre Cenários de Conformação Institucional Regulatória do Ecossistema Digital. Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Novos Desafios Regulatórios do Ecossistema Digital – Meta 9**. Brasília: UnB, 2024b.

CGI.BR **Comentários - Consulta sobre regulação de plataformas digitais, 2023a**. Disponível em: <https://dialogos.cgi.br/assets/files/contribuicoes.pdf>. (CGI.br, 2023a)

CGI.BR. **Sistematização das contribuições à consulta sobre regulação de plataformas digitais.** Grupo de Trabalho sobre Regulação de Plataformas do CGI.br, 2023b. Disponível em: [https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao\\_consulta\\_regulacao\\_plataformas.pdf](https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/20240227162808/sistematizacao_consulta_regulacao_plataformas.pdf).

CGI.BR. **Nota pública do CGI.br sobre a regulação das plataformas digitais pelo Congresso Nacional e a tramitação do PL 2630/20, 2024.** Disponível em: <https://cgi.br/esclarecimento/nota-publica-do-cgi-br-sobre-a-regulacao-das-plataformas-digitais-pelo-congresso-nacional-e-a-tramitacao-do-pl-2630-20/>.

CHANDLER, A. D. **The Railroads: The Nation's First Big Business.** New York: Harcourt, Brace, and World, 1965.

\_\_\_\_\_. **The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business.** Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1977.

\_\_\_\_\_. **Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism.** Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1990.

COHEN, Julie E. **Between Truth and Power: The Legal Constructions of Informational Capitalism,** 1. ed. [s.l.]: Oxford University Press, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático.** In: Helio Jaguaribe; Francisco Iglésias; Wanderley Guilherme dos Santos; Vamireh Chacon; Fábio Comparato (Orgs.). Brasil, Sociedade Democrática. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio Editora, 1986, p. 394-395.

\_\_\_\_\_. **Ordem Econômica na Constituição Brasileira de 1988.** Revista de Direito Público, Vol. 23, 93, 1990.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. **Toward a New Law and Development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions.** The World Bank Legal Review: Law and Justice for Development, Vol. 4: Legal Innovation and Empowerment for Development, 2013.

COUTINHO, Diogo. **O Direito Econômico e a Construção Institucional do Desenvolvimento Democrático.** Revista Estudos Institucionais, Vol. 2, 1, 2016. p. 247-248.

\_\_\_\_\_; MOUALLEM, Pedro Salomon Bezerra. **O Direito contra a inovação?: a persistência dos gargalos à inovação no Brasil.** in LASTRES, Helena et. al. (org). O Futuro do Desenvolvimento : ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/redesist/SITE/LIVRO/o\\_futuro\\_do\\_desenvolvimento\\_ensaios\\_em\\_homenagem\\_a\\_luciano\\_coutinho.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/redesist/SITE/LIVRO/o_futuro_do_desenvolvimento_ensaios_em_homenagem_a_luciano_coutinho.pdf).

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. **Da privacidade à proteção de dados pessoais [livro eletrônico]: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

FEELEY, Malcolm. **Court Reform on Trial: Why Simple Solutions Fail**. New York: Basic Books, 1983.

FERNANDES, Victor; KELLER, Clara; MENDES, Laura. **Moderação de conteúdo em plataformas digitais: caminhos para a regulação no Brasil**. In: Cadernos Adenauer – Konrad Adenauer Stiftung, 1/2023. p. 77. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos+1-2023+-+cap+4.pdf/efdd5b2d-e5c5-6c5c-8a0c-315cef9cb65b?t=1682363341344>.

FREITAS, E. T. **Desmonetiza! Sleeping giants brasil no instagram e o consumo como arena política e moral**. Vivência: Revista de Antropologia, [S. l.], v. 1, n. 62, 2023. DOI: 10.21680/2238-6009.2023v1n62ID33768. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/vivencia/article/view/33768>.

FREYER, T. **Regulating Big Business Antitrust in Great Britain and America, 1880–1990**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

GADAMER, H.-G. **Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Petrópolis: Vozes, 1997.

GALLOWAY, SCOTT. **The Four: The Hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook, and Google**. New York: Portfolio/Penguin, 2017.

GONÇALVES, L. R. **As incongruências do ECAD na era digital: as origens da entidade e sua utilidade nos tempos modernos**. Grupo de Estudos de Direito Autoral e Industrial – UFPR. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2017. Disponível em: <https://gedai.ufpr.br/as-incongruencias-do-ecad-na-era-digital-as-origens-da-entidade-e-sua-utilidade-nos-tempos-modernos/>.

GRANDY, C. **Original Intent and the Sherman Antitrust Act: A Re-examination of the Consumer-Welfare Hypothesis**. The Journal of Economic History, vol 53, issue 2, junho de 1993, pp. 359-376. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022050700012973>.

GUERRA, Sérgio. (Org.) **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

GUNNINGHAM, N; KAGAN, R; THORNTON, D. **Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance**. 29 Law & Social Inquiry 307. 2004.

GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **Environmental law, regulation and governance: shifting architectures**. Journal of Environmental Law, v. 21(2), p. 179-212, 2009.

HANNAH, L. **Mergers, cartels and concentration: legal factors in the US and European experience**. pp. 3–13 in *Antitrust and Regulation*, ed. G. H. Burgess, Jr. Aldershot: Edward Elgar, 1991.

HAMAOKA, Sayuri. **A Aplicação da Regulação Responsiva no âmbito de fiscalização da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**. Monografia Final de Curso em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO DE JANEIRO: ITS - RIO. **9 pontos de atenção sobre o PL das Fake News (PL 2630/20)**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://itsrio.org/wp-content/uploads/2022/04/9-pontos-de-aten%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-PL-das-Fake-News-PL-2630\\_20.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2022/04/9-pontos-de-aten%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-PL-das-Fake-News-PL-2630_20.pdf).

ISOC. **How to conduct an Internet Impact Brief**. Internet Impact Assessment Toolkit, 2021. p. 3. Disponível em: <https://www.Internetsociety.org/resources/doc/2021/how-to-conduct-an-Internet-impact-brief/>.

ISOC-Brasil; ITS - RIO. **Carta Aberta em defesa da Neutralidade de Rede**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.pedagionainternet.com.br/post/carta-aberta-em-defesa-da-neutralidade-de-rede>.

JUST, N.; LATZER, M. **Governance by algorithms: reality construction by algorithmic selection on the Internet**. Media, Culture & Society 2017, Vol. 39(2), 238–258.

JÚNIOR, J. R. C. S., SILVA, C. C. **Evolução Da Produtividade e a Relevância Do Tema No Brasil**. In SOUZA JR., GIAMBIAGI, F. (Org.). *O Desafio da Produtividade. Como Tirar o Brasil da Armadilha da Renda Média*. São Paulo: Editora Lux, 2024.

JÚNIOR, Rubens. **A Regulação das Big Techs e da Inteligência Artificial no Brasil: um Imperativo Democrático**. Revista Auditorium, Rio de Janeiro, v. 28, n.60, p. 74-100, mar./jun. 2024.

KAGAN, R. **Adversarial legalism**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2001.

KELLER, Clara. **Policy by judicialization: the institucional for intermediar liability in Brazil**. International Review of Law, Computers & Technology, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13600869.2020.1792035>.

KHAN, L. **Sources of Tech Platform Power**. Georgetown law technology review. Vol. 2.2. 325. 2018.

KOLIEB, Jonathan. **When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond**. Ed. 41, Monash U.L. Rev. 136, 2015.

KUBOTA, Luis Claudio (org.). **Digitalização e tecnologias da informação e comunicação: oportunidades e desafios para o Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. ISBN: 978-65-5635-066-0. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350660>.

LANGLOIS, Richard. **Antitrust: Where Did it Come from and What Dit it Mean?** Artigo para apresentação na conferência anual da World Interdisciplinary Network for

Institutional Research. Boston: setembro de 2016. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2856658>.

LEMOS, Ronaldo; SOUZA, Carlos Affonso. **Marco civil da internet: construção e aplicação**. Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda, 2016.

LEMOS, Ronaldo; SOUZA, Carlos Affonso; STEIBEL, Fabro. **Notes on the creation and impacts of Brazil's Internet Bill of Rights**. *The Theory and Practice of Legislation*, 5:1, 73-94, DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2016.1264677>.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de. **Responsabilidade civil dos provedores de acesso e de aplicações de Internet: evolução jurisprudencial e os impactos da Lei 12.695/2014 (Marco Civil da Internet)**. In: LEITE, G. S.; LEMOS, R. (Coord). *Marco Civil da Internet*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 791-816.

LESSIG, Lawrence. **The constitution of code: limitations on choice-based critiques of cyberspace regulation**. *CommLaw Conspectus*, v. 5, p. 181, 1997. Disponível: <https://scholarship.law.edu/commlaw/vol5/iss2/5/>.

LEVI-FAUR, David. **The Global Diffusion of Regulatory Capitalism**. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Pensilvânia, 2003.

\_\_\_\_\_. (Ed.). **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2011.

LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; ANGIOLIS, Cássia Gabriele de Mello;

SOUZA, Lígia Moura Simões de. **A regulação democrática da internet: as mudanças da esfera pública e as notícias fraudulentas na pandemia da covid-19**. *Revista Conhecimento em Ação*, [S. l.], v. 9, p. e63731, 2024.

MAJONE, G. **From the positive to the regulatory state**. *Journal of Public Policy* 17 (2): 139-67. 1997.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Mariana Fontão. **Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 175-201, jan./abr. 2018.

MATIUZZO, Marcela. **Tipping**, *Global Dictionary of Competition Law, Concurrences*, Art. N° 117780. Disponível em: <https://www.concurrences.com/en/dictionary/tipping>.

MCINTYRE, D; SRINISIVAN. **Networks, Platforms, And Strategy: Emerging Views And Next Steps**. *Strategic Management Journal*. Vol. 38. No 01. Special Issue: Review. 2017.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital): Ciclo 2022-2026**. Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosestrategiadigital/e-digital\\_ciclo\\_2022-2026.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosestrategiadigital/e-digital_ciclo_2022-2026.pdf).

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Revisão/atualização da Norma 04/95.** Apresentação feita para Audiência Pública na CCTCI. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/apresentacoes-em-eventos/2011/ano-2011/ap-29.11.11-norma-4-de-1995/secretaria-de-telecomunicacoes-min.-com.-miriam-wimmer>.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 148, de 31 de maio de 1995.** Aprova a Norma nº 004/95 - Uso da Rede Pública de Telecomunicações para acesso à Internet. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/normas-do-mc/78-portaria-148>.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Gestão Coletiva de Direitos Autorais.** Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/direitos-autorais/publicacoes/pdfs/guia\\_gestao\\_coletiva\\_final\\_231221.pdf](https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/direitos-autorais/publicacoes/pdfs/guia_gestao_coletiva_final_231221.pdf).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Plataformas Digitais no Brasil: Fundamentos Econômicos, Dinâmicas de Mercado e Promoção de Concorrência.** Brasília, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-economico\\_plataformas\\_publicacao\\_rev.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-economico_plataformas_publicacao_rev.pdf).

\_\_\_\_\_. **Plataformas Digitais: Aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil.** Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-plataformas-consolidado.pdf>.

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. **Governance Manual for Regulatory Impact Analysis.** Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/acesso-ainformacao/air/AIRModelodegovernana20210921\\_English.pdf](https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/acesso-ainformacao/air/AIRModelodegovernana20210921_English.pdf).

MISHRA, Kushang. **Data as a National Asset.** Technology and Regulation, vol. 2024, p. 93-102. Disponível em : <https://techreg.org/article/view/11458>.

MORTON et. al. **Stigler Committee for the Study of Digital Platforms. Market Structure and Antitrust Subcommittee Report.** The University of Chicago Booth School of Business, 2019. Disponível em: <https://research.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/market-structure---report-as-of-15-may-2019.pd>.

OCDE. **OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Brazil.** Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>.

\_\_\_\_\_. **Competition Issues concerning News Media and Digital Platforms.** Paris, OECD, 2021. Disponível em: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/competition-issues-in-news-media-and-digital-platforms\\_efe6218f/a877a656-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/competition-issues-in-news-media-and-digital-platforms_efe6218f/a877a656-en.pdf).

\_\_\_\_\_. **Communication regulators of the future.** Paris: OCDE, 2022. Disponível em: [https://www.oecd.org/sti/communication-regulators-of-the-future\\_f02209e6-en.htm](https://www.oecd.org/sti/communication-regulators-of-the-future_f02209e6-en.htm).

\_\_\_\_\_. **Regulatory Impact Assessment. In: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.** Paris: OECD publishing, 2012. Disponível em: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment\\_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf).

OLIVEIRA, Amanda. **Regulação de Big Techs no Brasil: Necessidade ou Equívoco?** Brasília: Revista da AGU. V.22, n.03, julho de 2023.

OLIVEIRA, Arthur. **A Anatel como ferramenta republicana na internalização de normas internacionais.** Revista de Direito, Estado e Telecomunicações, v.4, n. 1, p. 83-136, 2012.

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.** Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992.

PARKER, Christine. **The open corporation: Effective self-regulation and democracy.** Nova York: Cambridge University Press. 2002.

\_\_\_\_\_ et. al. **Regulating Law.** Oxford: Oxford University Press, 2004.

PARKER, G.G., ALSTYNE, M.W.V., & CHOUDARY, S.P. **Platform Revolution. How Networked Markets are Transforming the Economy and How to Make them Work for You.** Nova York: W. W. Norton & Company, 2016.

PENNEY, J. W. **Chilling Effects: Online Surveillance and Wikipedia Use.** Berkeley Technology Law Journal. Vol 31:1. 2016.

PIÉTRON, Dominique; SIERON, Sandra; STAAB, Philipp. **Counter-Hegemonic Neoliberalism.** Weizenbaum Journal of the Digital Society, Vol. 2, no. 1, dez. 2022.

POLANYI, Karl. **The great transformation.** Nova York: Rinehart, 1944.

POELL, T; NIEBORG, D. & van Dijck, J. **Platformisation.** Internet Policy Review, 8(4). 2019. <https://doi.org/10.14763/2019.4.1425>.

PORTUESE, Aurelien; WRIGHT, Joshua. **Antitrust Populism: Toward a Taxonomy.** Stanford Journal of Law, Business & Finance, 1-49, 2020.

\_\_\_\_\_. **Biden Antitrust: The Paradox of the New Antitrust Populism.** George Mason Law Review, vol. 29, rev. 1087. 2022.

POSNER, Eric A. **Controlling Agencies with Cost-Benefit Analysis: a positive political theory perspective.** The University of Chicago Law Review, v. 68, n. 4, Fall 2001.

POWER, M. **The audit society: Rituals of verification.** Oxford: Oxford University Press. 1999.

PRA, Marlon; SANTIN, Janaína. **Relações de poder e democracia: como regular a desinformação no ecossistema das big-techs**. Pensar, Fortaleza, v. 27, n. 2, p. 1-17, abr/jun 2022.

QUINTAIS, João Pedro et. al.. **From the DMCA to the DSA - A Transatlantic Dialogue on Online Platform Regulation and Copyright**. Berlim: Verfassungsbooks, 2024.

REIDENBERG, Joel R. **Governing networks and rule-making in cyberspace**. Emory Law Journal, v. 45, p. 911, 1996. Disponível: [https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty\\_scholarship/29/](https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/29/).

RIBEIRO, Miguel Angelo Campos; FRANCO DA SILVA, Carlos Alberto. **A geografia política da vigilância nas redes sociais**. Geo UERJ, [S. l.], n. 43, p. e70900, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/70900>.

ROSSETTI, R.; ABIBE FERRAREZI, R. **Regulação da mídia e literacias digitais no combate a fake news: plataformação, inteligência artificial e algoritmos**. Mídia e Cotidiano, v. 18, n. 2, p. 65-86, 29 maio 2024.

SCOTT, C. **Regulation in the Age of Governance: the Rise of the Post-Regulatory State**. In J. Jordana, & D. Levi-Faur (Eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar. 2004.

SCHLAG, Gabi. **European Union's Regulating of Social Media: A Discourse Analysis of the Digital Services Act**. Politics and Governance, Vol. 11, no. 3, pp. 168 – 177, ago. 2023.

SEIXAS, L. F. M; SACCARO JUNIOR, N. L. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil? Uma avaliação da experiência federal (Publicação Expressa)**. Brasília, DF: Ipea, out. 2024. 34 p. : il. (Texto para Discussão, n. 3046). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/-port>.

SELZNICK, P. **The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community**. Berkeley: University of California Press, 1992.

SILVA, Adriana. **Challenges on regulating Big Techs – and how Responsive can help**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, vol. 8, nº 2, outubro de 2022.

SPARROW, Malcom. **The Character of Harms: Operational Challenges in Control**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SRIVASTAVA, S. **Algorithmic Governance and the International Politics of Big Tech**. Cambridge University Press. Vol.21, No. 03. 2023.

STRUM, Phillipa. **Louis D. Brandeis: justice for the people**. Cambridge: Harvard University Press, 1984.

SUNSTEIN, Cass R. **Cognition and Cost-Benefit Analysis**. The Journal of Legal Studies, v. 29, n. S2, pp. 1059-1103, June 2000.

SANTOS, Bruna. **Uma avaliação do Modelo de Responsabilidade de Intermediários do Marco Civil para o desenvolvimento da Internet no Brasil.** Internet Society Capítulo Brasil, 2020.

SUZOR, Nicolas et. al. **What Do We Mean When We Talk About Transparency ? Toward Meaningful Transparency in Commercial Content Moderation.** International Journal of Communication, v. 13, n. 1, p. 1526–1543, 2019.

UNGER, Roberto Mangabeira. **What Should Legal Analysis Become?** New York, NY: Verso, 1996.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. **Regulamento (UE) 2022/1925, de 14 de setembro de 2022.** Relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (Regulamento dos Mercados Digitais). Estrasburgo: Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>.

VAN DIJCK, José; NIEBORG, David; POELL, Thomas. **Reframing platform power.** Internet Policy Review, v. 8, n. 2, 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Realinhamento constitucional.** In: SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.). *Direito global.* São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 15-48.

VOGEL, David. **The Market of Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility.** Washington D.C.: Institutions Press, 2005.

WANDERER, Bertrand. **Economia movida a dados e o papel das plataformas digitais.** Revista de Direito Setorial e Regulatório, vol 9, nº 2, outubro de 2023.

WU, Tim. **The Curse of Bigness: Antitrust in the new Gilded Age.** Nova York: Columbia Global Reports, 2018.

ZINGALES, L. **Regulating Big Tech.** BIS Working Papers No 1063. Basileia: Banco de Compensações Internacionais (Bank of International Settlements), 2022.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power.** New York: Public Affairs, 2019.