

Novembro 2024

Contribuições para a versão preliminar do Policy Framework de Responsabilidade de Intermediários

Processo de Desenvolvimento de Policy (PDP) da Internet Society

Capítulo Brasileiro da Internet Society
Grupo de Trabalho de Responsabilidade de Intermediários

Coordenação

Camila Akemi Tsuzuki

Laura Pereira

Autores

Terezinha Alves Brito

Rhaiana Valois

Gabriela Paz

Thayla Bicalho Bertolozzi

Tradução

Thayla Bicalho Bertolozzi

Revisão

Danielle Novaes

Flávio Rech Wagner

Pedro de Perdigão Lana

Camila Akemi Tsuzuki

Laura Pereira

Colaboração

Paulo Rená

Henrique Bazan

Introdução

Em outubro de 2024, a Internet Society lançou uma consulta aberta, convidando seus capítulos a fornecerem feedback sobre uma versão preliminar do Policy Framework para Intermediários da Internet. Essa iniciativa foi realizada no âmbito do Processo de Desenvolvimento de Políticas (PDP) da organização. Após a tomada de subsídios recebida de múltiplos atores da comunidade da ISOC, ela revisou o Policy Framework e publicou uma versão final no mês de dezembro de 2024, disponível em inglês.

O Capítulo Brasileiro participou ativamente desse processo, oferecendo uma avaliação abrangente do documento preliminar e destacando desafios contemporâneos na área. Reconhecemos esse esforço como uma importante sistematização de uma abordagem de formulação de políticas que enfrenta questões urgentes da atualidade, ao mesmo tempo em que preserva uma Internet global, aberta, interconectada, segura e confiável. Vale ressaltar que, embora a ISOC Brasil compartilhe a missão e os princípios da Internet Society, ela pode emitir posicionamentos que, embora alinhados a esses fundamentos, reflitam as especificidades do contexto brasileiro e possam divergir em alguns aspectos.

Agradecemos pela oportunidade em contribuir com essa consulta e em ver que várias das tendências e desafios que propusemos foram incorporados ao documento final, especialmente no que diz respeito a questões de conteúdo. O Policy Framework traz contribuições valiosas ao analisar os intermediários com base em suas funções, em vez de categorizá-los estritamente pelo tipo de entidade. Essa abordagem funcional reflete com maior precisão a complexidade do ecossistema da Internet, no qual os intermediários assumem múltiplos papéis e interagem com conteúdos gerados por terceiros de diferentes formas. Além disso, o documento reforça a necessidade de proteger os intermediários contra a responsabilização por conteúdos de terceiros, oferecendo um recurso essencial para que formuladores de políticas compreendam como regulações mal formuladas podem comprometer o funcionamento da Internet.

Uma de nossas principais contribuições foi defender uma reavaliação crítica da analogia tradicional entre intermediários da Internet e serviços postais. Argumentamos que essa comparação simplifica excessivamente o papel complexo e em constante evolução dos intermediários. Enquanto intermediários de infraestrutura podem não ter conhecimento direto do conteúdo que transmitem – algo frequentemente ignorado por formuladores de políticas –, plataformas de redes sociais e serviços similares curam, exibem e disseminam ativamente conteúdos de terceiros. Essa mudança fundamental impõe desafios sociais, jurídicos e regulatórios significativos. O documento final do Framework adotou parcialmente uma perspectiva mais nuançada sobre essa questão, ainda que sem abrir espaço para modelos alternativos que possam lidar melhor com essas novas responsabilidades sem implicar em uma responsabilização objetiva pelos conteúdos de terceiros.

Reconhecendo essas dinâmicas, nossa contribuição buscou mapear tendências globais emergentes sobre a responsabilidade de intermediários, ampliando a discussão para além das

perspectivas do Norte Global. Também argumentamos que a formulação de políticas para a Internet está passando por um ponto de inflexão, exigindo adaptações para refletir realidades contemporâneas sem abrir mão de suas particularidades. Além disso, enfatizamos a crescente importância de abordar conflitos de jurisdição e divergências nas interpretações legais em diferentes contextos culturais e jurídicos. O documento final avançou significativamente nesse sentido, especialmente ao incluir de forma mais detalhada o Marco Civil da Internet, inclusive no Sumário Executivo, reconhecendo o papel especial do Brasil na discussão global sobre o tema.

Acreditamos que futuras abordagens em torno deste Policy Framework devem ampliar ainda mais o debate sobre responsabilidade de intermediários, garantindo uma discussão inclusiva e globalmente relevante. Nesse sentido, reafirmamos a importância dos princípios desenvolvidos pelo Capítulo Brasileiro no "Decálogo de Recomendações sobre o Modelo Brasileiro de Responsabilidade de Intermediários" (2021). Esse conjunto de 10 recomendações técnicas e políticas baseia-se em uma abordagem principiológica para avaliação de políticas e tem se mostrado duradouro e adaptável a diferentes contextos regulatórios, inclusive para a análise de questões internacionais e transfronteiriças.

A inclusão mais detalhada do Marco Civil da Internet e o aprofundamento sobre as diversas tendências atuais foram avanços significativos na versão final do Policy Framework. Encorajamos a Internet Society a continuar ampliando sua perspectiva para garantir que futuros desenvolvimentos em responsabilidade de intermediários permaneçam adaptáveis às diferentes realidades de cada país, eficazes e representativos da diversidade do ecossistema global da Internet. Nesse sentido, apresentamos a seguir alguns de nossos principais insumos submetidos no PDP.

Outros princípios para definir políticas e leis que impactam as funções dos intermediários

Em resposta a essa questão, o Capítulo Brasileiro da Internet Society propôs princípios adicionais que buscam aprimorar a abrangência e a adaptabilidade do Policy Framework aos desafios globais. Esses princípios enfatizam uma abordagem mais aprofundada sobre a responsabilidade de intermediários, considerando tendências emergentes, perspectivas regionais e a necessidade de equilibrar inovação e *accountability*.

Os princípios já citados pelo documento, base e final, formam um arcabouço relevante para enquadrar questões, tendências e pontos de preocupação em relação à elaboração dessas políticas, como é a ênfase na importância da elaboração de estudos de impacto que tenham a estrutura técnica e operacional da Internet como objetos de referência. Além disso, a divisão proposta entre as três categorias de princípios – divididos entre níveis de especificidade – favorecem a compreensão da proposta.

No entanto, consideramos que outros princípios fundamentais podem contribuir para garantir que as políticas sobre responsabilidade de intermediários assegurem uma Internet aberta,

globalmente conectada, segura e confiável. Essa avaliação tem por base a experiência do capítulo brasileiro da ISOC que, em 2021, desenvolveu um conjunto de 10 recomendações técnicas e políticas para o modelo brasileiro de responsabilidade de intermediários, denominado "Decálogo de Recomendações sobre o Modelo Brasileiro de Responsabilidade de Intermediários". Estas recomendações foram elaboradas a partir de uma abordagem principiológica de avaliação de políticas e têm se mostrado duráveis consistentes e adaptáveis a diferentes contextos incluindo a análise de temas e propostas de regulação internacionais e transfronteiriças.

No draft do Framework que foi enviado como base para a Tomada de Subsídios, notamos a ausência de princípios referentes a questões processuais e de participação que devem nortear a elaboração de políticas na área. Assim, enfatizamos a importância de um princípio que aponte para a necessidade de elaboração de políticas por meio de processos participativos e multissetoriais. Nesses termos, a terceira recomendação do Decálogo da ISOC Brasil sobre Responsabilidade de Intermediários indica que “A mais ampla participação de todos os setores pertinentes deve ser assegurada em qualquer processo de desenvolvimento de políticas ou regulações atinentes à Internet”. Acreditamos que a incorporação do caráter multissetorial, defendida historicamente pela ISOC e globalmente incorporada em nossa participação em processos regulatórios como o Global Digital Compact, é igualmente essencial no caso de políticas de responsabilidade de intermediários. Na nossa avaliação, o valor dessa inclusão conecta-se diretamente com um ponto que faz parte das premissas adotadas pelo documento, e que poderia ser mais bem expressa por meio de um princípio específico.

Refletindo a quarta recomendação do Decálogo brasileiro, acreditamos ser importante destacar a *policy makers* que, além de considerar as diferentes funções dos intermediários digitais na definição do escopo e das características das políticas, é necessário reconhecer os múltiplos interesses em jogo e as diversas assimetrias entre os atores do ecossistema digital. Essas assimetrias envolvem fatores como capacidade econômica, modelo de negócios, alcance dos serviços, valendo também ressaltar a diversidade nos regimes de responsabilidade civil existentes no país, em diferentes legislações.

Por fim, resgatamos que uma característica fundamental da Internet também pode e deve ser estendida ao tema da responsabilização de intermediários digitais, merecendo um alerta direcionado a legisladores e demais atores envolvidos: o seu funcionamento como uma rede de propósito geral, ou rede de redes. Nesses termos, o Decálogo brasileiro conecta as indicações acima à recomendação de que uma política não seja baseada nas especificidades de modelos de negócios e configurações técnicas que são altamente mutáveis em um curto período de tempo. Com isso, acreditamos que é possível reforçar, diante dos legisladores e outros atores interessados, que compreender a rápida mudança tecnológica ancorada pelas propriedades críticas da Internet e do Modo Internet de Interconectividade (MII) é fundamental para minimizar o risco de obsolescência regulatória e de ineficiência das respostas que têm sido propostas para responder aos problemas na área de responsabilidade de intermediários.

Temos certeza de que os três princípios acima, que destacam o valor da participação aberta e do multissetorialismo, podem contribuir para pensarmos em “Princípios gerais aplicáveis a qualquer formulação de políticas sobre a Internet ou seu uso”.

Também consideramos que a seção "Specific general legal and policy principles that can be applied to intermediary functions without undermining Internet communications" pode responder ainda mais aos desafios aos quais o Policy Framework se propõe. Nesses termos, voltamos ao Decálogo brasileiro para colaborar com princípios que estabelecem obrigações que podem ser determinadas aos intermediários digitais sem incorrer diretamente em previsão de responsabilização civil por conteúdos de terceiros. Em conjunto, as indicações dizem respeito à criação de obrigações de transparência e accountability. Além disso, recomenda-se que as políticas adotadas pelos próprios intermediários (usualmente denominados termos de uso ou termos de serviço) também tenham como diretriz o provimento de acesso à informação e garantia de devido processo aos usuários.

Ainda que o Policy Framework já mencione a transparência como um princípio legal que pode ser aplicado aos intermediários, não há menções diretas à previsão de *accountability*, que já é reconhecidamente um dos habilitadores que a organização leva em consideração para avaliar os impactos de propostas de mudança que afetam a Internet, sendo parte relevante do que consideramos importante para uma Internet cada vez mais confiável.

Por fim, consideramos que os princípios propostos pelo Framework podem ser insuficientes para atender às demandas emergentes nas políticas da área. Nesse contexto, acreditamos que a ISOC deve assumir ativamente essas novas tendências em sua reflexão, discutir suas implicações para a responsabilidade de intermediários e trabalhar para consolidar novos consensos que reflitam esse cenário em transformação. Esses princípios devem dialogar com os fundamentos conceituais e técnicos que a ISOC construiu ao longo dos anos, ao mesmo tempo em que abordam as novas tendências regulatórias que desafiam a noção clássica de proteção invariável dos intermediários digitais.

Outras tendências de policy que devem ser consideradas na formulação de políticas sobre responsabilidade de intermediários

O Capítulo Brasileiro da Internet Society reconhece que o Policy Framework oferece uma base sólida para abordar a responsabilidade de intermediários. No entanto, acrescentamos outras possibilidades.

Destacamos:

- **Monetização de conteúdo gerado por terceiros:** Uma tendência crescente no debate sobre a responsabilidade dos intermediários está relacionada à monetização de conteúdos produzidos por terceiros, como inserido no próprio Policy Framework a partir do *Spotlight* sobre "Policy considerations for payments and other economic compensation for 'user-generated content' covered by Internet intermediary principles". Como ilustrado pelas perguntas citadas pelo documento na análise de casos desse tipo, inúmeros desafios e complexidades emergem desse tema. No entanto, essa discussão não foi destacada entre

as tendências em voga, o que pode ter restringido o nível de incorporação do problema para o estabelecimento de princípios. Além disso, acreditamos ser necessário distingui-la entre dois níveis: não apenas a dinâmica monetária entre plataformas, usuários comuns e criadores de conteúdo, mas também um papel diferenciado de curadoria diante de funções publicitárias.

- **Remuneração por conteúdo jornalístico:** Uma discussão relacionada trata da exigência de que intermediários sejam obrigados a compensar monetariamente os criadores de conteúdo por circularem seu trabalho em plataformas, além de estabelecer comportamentos específicos ao lidar com esses conteúdos. Essa tendência é baseada na premissa de que intermediários digitais devem ter obrigações extras, embora nem sempre elas se reflitam em responsabilidade por conteúdo de terceiros. A pauta tem gerado controvérsias significativas, com vários modelos propostos e implementados em diferentes partes do mundo. Um exemplo marcante é o modelo australiano, do News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code Act 2021, que exige que plataformas digitais como Google e Meta negociem acordos com veículos de notícias pelo conteúdo compartilhado. Da mesma forma, há discussões em andamento em outros países. O Canada Online News Act foi analisado criticamente em um [Internet Impact Brief](#) da ISOC, examinando suas potenciais implicações para a Internet. No Brasil, vários projetos de lei estão em consideração. Este tema é atualmente objeto de pesquisa em nosso Capítulo.
- **Conteúdo impulsionado ou gerado por Inteligência Artificial:** O rápido avanço da Inteligência Artificial (IA), especialmente em sistemas de recomendação, moderação e geração de conteúdo, levanta novos desafios para as políticas sobre responsabilização de intermediários da Internet. Nos sistemas de IA generativa, por exemplo, há uma interação direta entre a tecnologia e os usuários na criação de conteúdo, o que aumenta a complexidade de se determinar se os provedores dessas ferramentas devem ser responsabilizados por conteúdo gerado por suas IAs com base nos prompts dos usuários.

Nesse sentido, a Seção 230¹, que tradicionalmente isenta os intermediários de responsabilidade por conteúdo gerado por terceiros, se torna menos clara quando as plataformas participam mais ativamente do processo de criação. No contexto brasileiro, vale mencionar que o [PL 2338](#) (Marco Legal da Inteligência Artificial no Brasil) inclui dentre os sistemas de IA de alto risco aqueles desenvolvidos e utilizados com a finalidade de *produção, curadoria, difusão, recomendação e distribuição, em grande escala e significativamente automatizada, de conteúdo por provedores de aplicação, com objetivo*

¹ Promulgada em 1996, a Seção 230 do Communications Decency Act dos Estados Unidos é um marco fundamental na regulamentação da responsabilidade de intermediários digitais sobre conteúdos de terceiros. Ela estabelece que provedores de serviços online não podem ser tratados como editores ou responsáveis legais pelo conteúdo gerado por usuários em suas plataformas. Embora essa disposição tenha sido referência na estruturação do ecossistema digital, diferentes abordagens regulatórias, como o Marco Civil da Internet, e diversos questionamentos sobre o tema compõem o debate global sobre a responsabilidade de intermediários – muitas vezes focado quase exclusivamente em plataformas digitais de comunicação.

de maximização do tempo de uso e engajamento das pessoas ou grupos afetados, atribuindo a eles obrigações e responsabilidades específicas.

- **Atividades de curadoria desempenhadas por sistemas algorítmicos:** Uma tendência persistente de responsabilização em diversos países considera o papel dos intermediários na curadoria e alcance do conteúdo como ativo e responsabilizável quando feito por meio de algoritmos e ferramentas de recomendação. Embora a Internet Society tenha estabelecido seu posicionamento a partir de oportunidades como sua contribuição como Amicus Curie no processo Gonzalez vs. Google, o Policy Framework não inclui explicitamente essa questão como uma das tendências atuais, o que cria uma lacuna importante nos subsídios para o estabelecimento de princípios de responsabilidade de intermediários.
- **Estabelecimento de critérios de assimetria regulatória:** Consideramos que há uma tendência de regulação dos intermediários com base em critérios de assimetria regulatória, o que levanta questões relevantes que devem ser enfrentadas. No caso do Digital Services Act (DSA) da União Europeia, ou nos já mencionados Projetos de Lei em andamento no Brasil, adota-se o número de usuários das plataformas como um dos parâmetros para o estabelecimento de suas responsabilidades. Se por um lado, faz sentido que existam diferenciações entre os diferentes players, abordagem que está em consonância com a recomendação número 4 do Decálogo da ISOC Capítulo Brasil, que propõe que novos modelos de regulação considerem a diversidade dos modelos de negócios e as capacidades econômicas dos provedores de aplicações de Internet, é importante debater quais são os melhores critérios. No caso dos parâmetros que vêm sendo adotados, essa abordagem também pode gerar preocupações, como insegurança jurídica, especialmente para novos players no mercado digital, dado que a quantidade de usuários de uma plataforma pode flutuar consideravelmente, e intermediários emergentes que crescem rapidamente podem ser confrontados com exigências regulatórias complexas sem tempo adequado para adaptação. Além disso, medir de forma precisa a quantidade de usuários pode ser problemático, uma vez que muitos intermediários enfrentam questões como a existência de perfis falsos ou usuários que utilizam pseudônimos.
- **Proteção da criança e do adolescente:** A responsabilidade de intermediários por conteúdo gerado por terceiros também vem se destacando cada vez mais no contexto da proteção de crianças e adolescentes. Além dos “Age-Specific Requirements” mencionados no Framework e de outras menções avulsas sobre a proteção de crianças e adolescentes, consideramos que o tema constitui uma tendência emergente importante, já que há frequentes previsões ou tentativas de responsabilização de intermediários nos casos de não implementação de medidas adequadas de moderação e controle, que tenham permitido e, em certos casos até direcionado, conteúdos inadequados a esse público vulnerável.

Exemplos disso incluem o Online Safety Act e o Children’s Code ou Age Appropriate Design Code (GB), no Reino Unido, bem como o Kids Online Safety Act (KOSA) e

Children's Online Privacy Protection Act (COPPA), nos Estados Unidos. Essas legislações e propostas legislativas reforçam a necessidade de que intermediários devem moderar ativamente o conteúdo gerado por terceiros, no intuito de garantir a segurança de crianças e adolescentes.

No Brasil, o PL 2628/2022 segue na mesma direção. Além de exigir um dever de cuidado, e para prestigiar o princípio da proteção integral da criança, o projeto de lei determina a retirada de conteúdo que viole os direitos de crianças e adolescentes, assim que as plataformas forem comunicadas do caráter ofensivo da publicação, independentemente de ordem judicial. Essa abordagem, inclusive, vem sendo usada pelos tribunais brasileiros, a partir da jurisprudência firmada no julgamento do REsp 1.783.269, pelo qual o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu que responde civilmente por danos morais o provedor de aplicação de Internet que, após formalmente comunicado de publicação ofensiva a imagem de menor, se omite na sua exclusão, independentemente de ordem judicial. Assim, estabelece-se nesse caso específico um regime de “notice and take down”, em contraposição à regra geral do artigo 19 do Marco Civil.

- **Estabelecimento de regras mais rígidas em situações de crise:** Outra tendência que merece menção no Framework é o fortalecimento das regras sobre a responsabilidade dos intermediários em relação ao conteúdo gerado por terceiros em tempos de crise, como pandemias, desastres naturais ou períodos eleitorais com riscos de violência política. A Guideline para a Governança de Plataformas Digitais da UNESCO, por exemplo, destaca a necessidade de plataformas digitais adotarem medidas mais rigorosas para mitigar os riscos associados à disseminação de desinformação e conteúdos prejudiciais durante esses períodos. A recomendação inclui a promoção de Fact-Checking e a implementação de políticas para limitar e monitorar a monetização de conteúdos prejudiciais ligados a conflitos armados e outras crises.

No Brasil, uma medida relevante foi a Resolução 23.732/2024 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que, durante o período eleitoral, reduz a salvaguarda geral dos provedores de aplicação previstas no artigo 19 do Marco Civil da Internet (MCI). Essa resolução estabelece que referidos provedores de aplicação sejam solidariamente responsáveis, tanto civil quanto administrativamente, caso não promovam a indisponibilização imediata de conteúdos ou contas que disseminem desinformação ou comprometam o processo eleitoral. Após a publicação da Resolução, o capítulo brasileiro da ISOC publicou uma nota alertando sobre os riscos de que ela constituísse uma norma infralegal que se contrapõe à regra geral estabelecida em lei no Marco Civil da Internet (MCI), sem ter sido aprovada no devido processo legislativo.

- **Transparência e responsabilidade de aplicação dos Termos de Uso da própria plataforma:** Uma tendência emergente que merece atenção no Framework é a necessidade de garantir que as plataformas digitais apliquem seus próprios termos de uso de forma coerente, transparente e responsável. A falta de consistência na moderação de conteúdo, onde as plataformas descumprem suas próprias regras ou as aplicam de forma

seletiva, pode atrair a responsabilidade pelo conteúdo gerado por terceiros. Casos como o do X, em que as regras contra *doxing* foram violadas pela própria plataforma, exemplificam essa problemática.

Nesse sentido, as Recomendações 8 e 9 do Decálogo da ISOC Brasil reforçam a importância de que as plataformas sejam transparentes e claras na aplicação de suas políticas, oferecendo aos usuários informações claras sobre como essas regras impactam seus direitos e garantias.