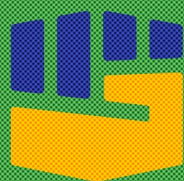


NOTA TÉCNICA

DECRETO REGULAMENTADOR
DO CDC SOBRE REGRAS DE
TRANSPARÊNCIA RELATIVAS
AOS TERMOS DE USO,
MODERAÇÃO DE CONTEÚDO
E PUBLICIDADE DIGITAL
EM PLATAFORMAS DIGITAIS



**SLEEPING
GIANTS
BRASIL**



**SLEEPING
GIANTS
BRASIL**

Ficha Técnica

Nota Técnica: decreto regulamentador do CDC sobre regras de transparência relativas aos Termos de Uso, Moderação de Conteúdo e Publicidade Digital em Plataformas Digitais. Novembro de 2025.

Direção

Humberto Ribeiro

Coordenação Jurídica

Flora Santana

Desenvolvimento

Fabiana Montenegro

Roberta Migueis

Arte

Claudio Franchini

Como citar: RIBEIRO F., Humberto; SANTANA, Flora; MIGUEIS, Roberta; MONTENEGRO, Fabiana. Nota Técnica: decreto regulamentador do CDC sobre regras de transparência relativas aos Termos de Uso, Moderação de Conteúdo e Publicidade Digital em Plataformas Digitais. São Paulo: Sleeping Giants Brasil. Novembro de 2025.



SUMÁRIO

1.	Introdução.....	4
2.	Considerações iniciais: das possibilidades de atuação da Presidência por meio de Decreto	5
3.	Regulamentações do CDC	6
3.1.	Art. 6º, III, CDC	8
3.2.	Art. 31, CDC	11
4.	Da defesa da liberdade de expressão.....	12
5.	A Resolução 26.310/2019 TSE e o equívoco de tentar separar publicidade comercial e eleitoral.....	14
6.	Dos protocolos de transparência: critérios estabelecidos para possibilitar a accountability	16
7.	Conclusão	21
	Notas	23
	Anexo I – Minuta do Decreto Proposto	25



1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica foi elaborada com o objetivo de destacar os principais pontos da Proposta de Decreto Presidencial que regulamenta o art. 6º, III, e o art. 31, ambos da Lei n. 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (CDC). O referido instrumento se propõe a estabelecer critérios para o acesso à informação clara e adequada sobre os diferentes produtos e serviços prestados por plataformas digitais, incluindo regras sobre transparência relativas aos Termos de Uso, Moderação de Conteúdo e Publicidade Digital, conforme determinado em seu art. 1º.

Para tanto, serão analisadas a possibilidade jurídica e a pertinência temática da regulamentação proposta ao CDC. Outrossim, no âmbito da justificativa para a adoção de tal ato, será demonstrada a ineficiência da separação temática entre a transparência da publicidade comercial e “da publicidade sensível” - a exemplo da publicidade eleitoral, inicialmente prevista na Resolução 23.610/2019 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) - em razão do inafastável interesse público inerente a todos os tipos de conteúdo publicitário. Além disso, tal diferenciação, como será melhor detalhado, acaba por oferecer às plataformas fundamento jurídico para a redução da transparência.

Serão analisados, ainda, os protocolos de transparência, através dos critérios estabelecidos para possibilitar a accountability. Nesse escrutínio dos parâmetros, serão debatidas as experiências internacionais (*Digital Services Act - DSA*), como ponto de reflexão sobre o paradigma fixado.

Finalmente, será evidenciada a adequação da edição do Decreto, fechando a presente Nota Técnica com uma análise integral do texto – forma e conteúdo - a ser editado pela Presidência da República.



2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

DAS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DA PRESIDÊNCIA POR MEIO DE DECRETO

O decreto presidencial se configura como importante ato normativo no processo de desenvolvimento e instrumentalização das políticas públicas e de fortalecimento das ferramentas atreladas ao conceito de governabilidade no Brasil.

Por ser editado pelo Presidente da República, no exercício regular do Poder Executivo (vide art. 84, IV, CRFB), acreditamos que este instrumento se revela como uma das melhores opções para o enfrentamento de temas que podem ser abarcados por legislações já existentes, aptas a sofrerem detalhamentos e especificações condizentes com os contextos em que se inserem importantes questões jurídicas, políticas e socioeconômicas da atualidade.

Embora não ignore a possibilidade de edição de outros tipos normativos, em nossa visão, a escolha pela forma de Decreto(s) presidencial(is) para o estabelecimento de diretrizes normativas que garantam maior transparência, previsibilidade e equidade na atuação das plataformas digitais mostra-se mais eficaz por três razões fundamentais:

- a) Caráter vinculante:** decretos presidenciais, ao regulamentarem leis já vigentes como o CDC e a LGPD, têm força normativa e imediata aplicação, criando obrigações claras e diretas às plataformas;
- b) Visibilidade institucional e política:** diferente de atos administrativos infralegais expedidos por órgãos como a SENACON, os decretos têm ampla repercussão pública, sinalizando prioridade governamental;
- c) Coordenação interinstitucional:** o decreto pode estabelecer obrigações a serem fiscalizadas por diversos órgãos, garantindo coerência regulatória e maior efetividade nas ações fiscalizatórias e sancionatórias.

Tendo tal panorama em vista, considerando as vantagens para o Executivo na adoção dessa via, passa-se a analisar a norma de origem cuja regulamentação o Decreto ora discutido se propõe a fazer.



3. REGULAMENTAÇÕES DO CDC

Ao contrário do que se possa supor, os temas aqui tratados não se encontram em um vácuo normativo. A regulamentação do Código de Defesa do Consumidor pode ser ampliada de forma a abranger expressamente os Termos de Uso das plataformas digitais, reconhecendo-os como uma modalidade de contrato de adesão, nos termos do art. 54 da própria lei.

Tais termos são impostos unilateralmente pelas plataformas, sem possibilidade de negociação individual, vinculando o usuário a regras pré-estabelecidas que definem desde o tratamento de seus dados até a moderação de conteúdo.

A mesma lógica se aplica à publicidade digital. Ainda que se valha de novas tecnologias, algoritmos e modelos de segmentação comportamental, na relação com o usuário, ela permanece submetida integralmente aos princípios e regras do CDC, que constitui a base do microssistema de proteção das relações de consumo no Brasil. Isso porque a plataforma é reconhecida como fornecedora, com a responsabilidade típica de tal posição na cadeia de consumo, conforme reconhecido pela jurisprudência do STJ no REsp 2.096.417/SP¹.

O CDC assegura aos cidadãos o direito à informação clara, à boa-fé e à transparência nas relações de consumo (vide art. 4º e art. 6º do diploma consumerista). No ambiente online, onde a assimetria informacional é exacerbada pelos algoritmos, esses direitos tornam-se ainda mais imprescindíveis.

Entretanto, a opacidade estrutural das plataformas, sem qualquer tipo de regulamentação, desafia diretamente o CDC. Se o consumidor não sabe que está diante de um anúncio, quem o financiou ou por que foi impactado, há evidente violação ao seu direito à informação e à boa-fé objetiva, fundamentos centrais do regime consumerista.

Garantir a transparência na publicidade digital é aplicar, em sua plenitude, o espírito do CDC: proteger a dignidade, a saúde, a segurança e a autodeterminação do consumidor frente às novas formas de persuasão e poder econômico no mercado digital.

O enquadramento das plataformas como fornecedoras, previsto no art. 3º do CDC, é reconhecido pela jurisprudência, como acima mencionado, e decorre de sua atuação ativa e economicamente relevante na cadeia de consumo.

Ao comercializarem espaços publicitários e oferecerem serviços de segmentação, direcionamento e impulsionamento de conteúdo, essas empresas não se limitam a fornecer um meio neutro de divulgação. Elas participam diretamente da promoção de relações consumeristas, auferindo lucro e exercendo controle substancial sobre o conteúdo e o alcance das campanhas – definindo quais públicos serão expostos e em que contextos. A aplicação das normas protetivas do consumidor ao mercado digital, portanto, não apenas é legítima, mas necessária.

Após trazer a conceituação de termos-chave usados no decorrer do texto (art. 2º), o Decreto proposto expressamente estabelece em seu art. 3º que as plataformas digitais, ainda que consideradas em suas peculiaridades, devem se submeter aos princípios insculpidos no Código de Defesa do Consumidor nas relações com os usuários, particularmente os princípios da informação clara e precisa, da boa-fé e da transparência.



3.1 ART. 6º, III, CDC

O Código de Defesa do Consumidor assim estabelece em seu art. 6º, inciso III:

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

[...]

III. A informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preços, bem como sobre os riscos que apresentam.

Sendo assim, a previsão de regras que imponham critérios de transparência relativas aos Termos de Uso, Moderação de Conteúdo e Publicidade Digital em Plataformas Digitais, é essencial para preservar o direito acima elencado.

Ao estabelecer obrigações de prestação de contas e transparência de dados no âmbito da moderação de conteúdo, publicidade digital e uso de algoritmos e inteligência artificial por empresas que operem no Brasil, a Proposta de Decreto tem por objetivo regulamentar o acesso à informação clara e adequada sobre os diferentes produtos e serviços prestados por plataforma digitais, bem como ser importante aliada na defesa da liberdade de expressão.

As obrigações dispostas se mostram imprescindíveis para garantir a uniformidade no acesso à informação e dados sobre usuários e conteúdos, de modo a disponibilizar informações aos consumidores, usuários, pesquisadores e jornalistas bem como garantir a proteção ao direito fundamental à liberdade de expressão, criando ferramentas que impeçam a censura, remoção de conteúdos legítimos e banimentos arbitrários, para que não seja comprometida a integridade do debate público.

É preciso reconhecer que a publicidade digital, embora seja um instrumento legítimo de comunicação mercadológica, tornou-se também um dos principais mecanismos utilizados para a prática de golpes e fraudes no ambiente virtual. Um exemplo disso é a nova investigação da Reuters que mostra que as próprias empresas sabem disso. Segundo a reportagem, a Meta projeta que pelo menos 10% de seu faturamento no último ano, cerca de 15 bilhões de dólares, seriam provenientes de anúncios fraudulentos². Além disso, segundo levantamento do Datafolha³, golpes virtuais atingiram 1/3 dos brasileiros e acumularam perdas de mais de R\$ 110 bilhões no período de um ano. A pesquisa ainda revelou que facções como o PCC e o Comando Vermelho hoje valem-se dos golpes virtuais como uma de suas principais fontes de receita.

O uso indevido de anúncios pagos, perfis falsos e conteúdos patrocinados por agentes mal-intencionados evidencia como a opacidade das plataformas cria um terreno fértil para práticas de golpes e para a disseminação de informações fraudulentas. Nesse contexto, a transparência emerge como um elemento estruturante não apenas da proteção do consumidor, mas também da integridade do ecossistema informacional.

Sem transparência sobre quem financia, veicula e segmenta os anúncios, é impossível identificar padrões de fraude de forma sistemática, compreender o ecossistema de golpes em escala e não apenas reagir a casos isolados. É nesse ponto que a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a constitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet (Tema 987), embora tenha representado avanço ao reconhecer a responsabilidade presumida dos provedores quanto à publicidade veiculada em suas plataformas, pode se revelar ineficaz na prática se não for acompanhada de obrigações claras de transparência publicitária⁴.

Os deveres anexos do referido acórdão também vinculam expressamente um dever de autorregulação das plataformas visando obrigações de transparência sem, contudo, se especificar qual seria essa transparência⁵.

Afinal, sem acesso público e auditável aos dados sobre anúncios, não há como aferir quais conteúdos foram pagos, por quem e com qual finalidade, inviabilizando a própria aplicação do entendimento fixado pelo STF.

Além disso, a proposta de Decreto não versa a respeito de limitações ao discurso público, remoção ou outras questões afins à moderação. A proposta apenas versa a respeito da devida transparência de atividades cotidianamente conduzidas pelas plataformas e que impactam o consumidor. Assim, o *framework* do texto aqui discutido contempla mesmo aqueles que acreditam na responsabilidade exclusiva usuários - oferecendo informações a respeito de quem está veiculando determinado conteúdo por meio de pagamento à plataforma, para que estes sejam responsabilizados no caso de violações.

É nesse sentido que, dentre as obrigações previstas no decreto, está a de determinar quais as informações que passariam a ser de divulgação obrigatória uma vez que ocorra a veiculação de conteúdos publicitários nas plataformas digitais, tais como a íntegra do conteúdo publicitário (art. 7º, inciso I), a identificação inequívoca do anunciante (art. 7º, inciso II) e a página externa para a qual o usuário é redirecionado ao clicar na peça publicitária (art. 7º, inciso IV). Tais informações deverão ser disponibilizadas em um repositório de informações sobre publicidade digital, disponível ao público, conforme termos do art. 7º da proposta.

Mesmo após sua exclusão ou o fim de sua veiculação como campanha publicitária, o conteúdo de publicidade digital, bem como os dados de sua veiculação devem ser preservados, no repositório de que trata o art. 7º do decreto, por ao menos cinco anos, com justificativa para sua remoção (art. 12). De igual modo, o art. 13 prevê que a integridade das informações, bem como sua autenticidade e completude deverão ser mantidas por meio de registros auditáveis, pelo mesmo período, após a veiculação do conteúdo.

Tais medidas representam um avanço na proteção do consumidor digital, pois impede a opacidade informacional e o apagamento de registros que poderiam comprometer o controle social e a *accountability* das ações publicitárias.

Dessa forma, os artigos citados reafirmam o conteúdo normativo do art. 6º, III, CDC, ao estender o direito à informação para a esfera das comunicações digitais, reforçando a necessidade de que a publicidade seja transparente, documentada e passível de controle social, como forma de garantir relações de consumo éticas e equilibradas no ecossistema informacional contemporâneo.



3.2 ART. 31, CDC

O Código de Defesa do Consumidor assim estabelece em seu art. 31:

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

No contexto das plataformas digitais, essa previsão legal adquire novo alcance e relevância, pois a mediação tecnológica transforma os mecanismos de informação e influencia diretamente o comportamento e as escolhas do consumidor.

No que se refere à publicidade digital, o art. 31 do CDC reforça a necessidade de identificação inequívoca do caráter publicitário das mensagens e da origem de seu financiamento. A clareza sobre quem patrocina um conteúdo e com qual finalidade é essencial para evitar práticas enganosas ou dissimuladas. Isso é ainda mais importante no contexto de influenciadores, campanhas direcionadas e anúncios personalizados. A publicidade digital deve ser facilmente distinguível do conteúdo orgânico, garantindo que o consumidor não seja induzido a erro quanto à natureza comercial de determinada comunicação.

Em síntese, a aplicação do art. 31 do CDC ao ecossistema digital amplia a noção clássica de informação nas relações de consumo, incorporando dimensões de governança, transparência algorítmica e responsabilidade comunicacional. As regras sobre Termos de Uso, Moderação de Conteúdo e Publicidade Digital constituem, assim, instrumentos concretos para assegurar que o consumidor tenha acesso a informações verdadeiras e compreensíveis, condição indispensável para o exercício pleno da autonomia e para a preservação da confiança nas relações digitais contemporâneas.



4. DA DEFESA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

As plataformas digitais converteram-se nos principais tribunais do discurso público de nosso tempo. Diariamente, esses fornecedores tomam milhões de decisões a respeito do que, quando, como e onde a moderação, recomendação, remoção e priorização de conteúdos - pagos ou não - acontece. Contudo, de modo diverso do sistema de justiça num Estado Democrático de Direito, na maioria das vezes as decisões desses fornecedores são opacas e isentas de fundamentação clara, bem como da possibilidade de serem questionadas. Entendemos que tal opacidade está em desconformidade com a proteção dos direitos fundamentais, com a ordem consumerista e econômica constitucionalmente estabelecidas.

Na Grécia Antiga, as ágoras eram formadas por praças públicas que representavam o verdadeiro coração da pólis (cidade-estado), onde a vida política acontecia através do debate, criação de leis e de trocas econômicas, culturais e filosóficas. No início da Era Digital, a promessa era do estabelecimento de uma “ágora digital”, a promessa da democratização radical das arenas públicas globais através da Internet. Entretanto, aos poucos, esse ambiente digital completamente desregulamentado acabou por entregar um cenário marcado por opacidades, abusos e desequilíbrios de poder⁶.

As plataformas digitais, no exercício da moderação dos conteúdos, não podem representar riscos às garantias de acesso à informação e liberdade de expressão, direitos fundamentais previstos na Constituição Federal (arts. 5º, XIV e 220, CRFB), pilares do Estado Democrático de Direito. A leitura de tais disposições constitucionais de modo combinado com os arts. 6º e 31 do diploma consumerista permite perceber, de modo inequívoco, que o fornecedor possui obrigação legal de oferecer ao consumidor toda e qualquer informação a respeito dos riscos que seu produto ou serviço oferecem aos direitos do usuário, inclusive ao direito fundamental à livre expressão do pensamento. É neste sentido que a regulamentação proposta acerta ao prever as seguintes obrigações em espécie.

O art. 4º da proposta ressalta o objetivo que se busca concretizar com o estabelecimento de regras de transparência: garantir a autonomia digital dos usuários, compreendida como a capacidade do cidadão de compreender, avaliar e decidir conscientemente sobre os conteúdos e interações que consome e produz no ambiente virtual.

Portanto, devem ficar claros para os usuários os critérios de moderação empregados, bem como em relação ao conteúdo previsto nos Termos de Uso das

plataformas. A transparência, nesse contexto, não é apenas um dever das plataformas, mas uma condição material para o exercício efetivo da liberdade. Somente a partir de informações íntegras, claras e acessíveis é que os indivíduos podem exercer plenamente seus direitos comunicacionais, resistindo a manipulações algorítmicas e decisões arbitrárias.

Outro artigo da proposta, relevante neste escopo, é o artigo 5º, o qual estabelece um conjunto de obrigações, com o objetivo de garantir o cumprimento dos princípios previstos no decreto.

Em seus incisos I e II determina que as plataformas devem apresentar Termos de Uso claros, objetivos e acessíveis, redigidos em língua portuguesa, evitando ambiguidades e expressões vagas, bem como impõe a necessidade de explicitar os parâmetros dos sistemas de recomendação de conteúdo, informando sobre os critérios de moderação e o uso de sistemas automatizados, e de permitir que os usuários ajustem essas configurações, inclusive podendo optar por visualizar conteúdos em ordem cronológica, sem interferência de algoritmos personalizados (inciso III).

O artigo também prevê em seus incisos IV e V que as plataformas disponibilizem canais acessíveis de denúncia, reclamação e contestação, assegurando que o usuário seja notificado individualmente, em até 24 horas, sobre medidas como remoção, bloqueio, desmonetização ou restrição de alcance, com a devida justificativa e indicação da regra infringida.

De igual modo, devem garantir um prazo mínimo de 48 horas para defesa e oferecer decisão final fundamentada (inciso VI).

O texto ainda proíbe que os sistemas de recomendação favoreçam ou restrinjam conteúdos com base em critérios políticos, ideológicos ou discriminatórios, salvo quando previsto em lei (inciso VII), e determina a publicação semestral de relatórios de transparência, contendo dados sobre a aplicação das regras e diretrizes de moderação, explicitados nas alíneas de seu inciso VIII.

Como se vê em todos esses casos, a proposta de decreto acerta ao não se imiscuir na tarefa de definir o que é ou não um conteúdo legítimo, eis que tal definição a partir de ato normativo da presidência poderia estabelecer um precedente perigoso para a livre expressão do pensamento. O que a proposta faz, acertadamente, é regulamentar as obrigações de acesso à informação que o fornecedor possui em relação ao consumidor no exercício das atividades de moderação, preservando a competência legislativa e judicial no estabelecimento e aplicação, respectivamente, de limitações ao discurso público.

Desse modo, a regulamentação proposta não se limita a impor deveres de divulgação, mas busca concretizar um ideal democrático de responsabilidade informacional, no qual a proteção à liberdade de expressão se articula com a exigência de transparência, acesso a dados, governança ética e *accountability* digital. A transparência na moderação de conteúdo, portanto, não deve ser entendida como obstáculo à gestão das plataformas, mas como instrumento de legitimação de suas práticas e de preservação dos valores constitucionais que fundamentam a comunicação livre e plural no ambiente digital.



5. A RESOLUÇÃO 26.310/2019 TSE E O EQUÍVOCO DE TENTAR SEPARAR PUBLICIDADE COMERCIAL E ELEITORAL

A iniciativa de regulamentar a transparência da publicidade digital não é uma novidade no cenário brasileiro. A Resolução TSE nº 23.610/2019 estabelece regras relevantes para propaganda eleitoral, reconhecendo esse instrumento como importante para a disseminação de ideias num ambiente político saudável.

Entretanto, em razão da competência específica do TSE para editar normas político-eleitorais, o diploma estabelece uma distinção formal entre publicidade comercial e publicidade eleitoral, como se essas duas formas de comunicação tratassem de esferas completamente distintas, ignorando o núcleo comum de interesse público que ambas envolvem. Tanto anúncios comerciais quanto anúncios político-eleitorais circulam nos mesmos ecossistemas técnicos (plataformas, redes de distribuição e segmentação algorítmica), utilizam os mesmos dados pessoais e as mesmas ferramentas de direcionamento, e alcançam os mesmos públicos de forma microsegmentada.

Além disso, o conceito de publicidade político-eleitoral tem se mostrado há muitos anos controverso e ambíguo, suscitando divergências mesmo na doutrina especializada. O conceito de “anúncios sensíveis”, por sua vez, mostra-se ainda mais amplo e esvaziado de sentido. Por esse motivo, ao se depararem com normas que impõem obrigações específicas para a transparência de publicidade “sensível” ou “política-eleitoral”, os fornecedores optam por adotar uma abordagem de autodeclaração, conferindo ao anunciante a responsabilidade de sinalizar se uma determinada inserção publicitária é política, eleitoral ou sensível.

Essa abordagem tem suscitado diversas falhas e consequências deletérias, tanto no Brasil como na Europa. Em ambos os territórios, após serem obrigadas a fornecer mecanismos de transparências diversos para a publicidade comercial e a política/eleitoral/sensível, os fornecedores acabaram por vedar a realização das segundas, desobrigando-se das disposições em relação a essas. Isso porque, diante da dificuldade de se definir o que seriam tais categorias - bem como em razão das obrigações ampliadas para esse conjunto de anúncios - tornou-se economicamente mais viável aos provedores informarem a interrupção de tais serviços. Assim, ao invés de disponibilizar as soluções tecnológicas de transparência previstas na Resolução 23.610/19 do TSE e no DSA Europeu, os fornecedores alteraram suas políticas e passaram a vedar a publicidade política/eleitoral/sensível, desobrigando-se, assim, de cumprir o comando da norma.

Na Europa, a nova lei sobre Transparência e Segmentação da Publicidade Política, que entrou em vigor em outubro de 2025 trouxe novas restrições e requisitos de transparência para anúncios políticos pagos, gerando reações das Big Techs⁷.

Ocorre que, o que se observou, é que a decisão de interrupção de tais categoria de anúncios provou-se apenas uma manobra ou um “álibi” para o descumprimento das obrigações legais. Isso porque, uma pesquisa revelou que provedores, como o TikTok, continuaram a permitir a realização de publicidade política-eleitoral-sensível, mas tão somente desobrigaram os anunciantes a autodeclararem a natureza de sua inserção publicitária⁸. Sem a autodeclaração do anunciante, o provedor, sempre que questionado por ter permitido uma determinada inserção, argumentava que aquela inserção é irregular, mas que a responsabilidade de sua não veiculação seria do próprio anunciante.

Desta forma, os fornecedores passaram a descumprir os comandos normativos valendo-se de uma brecha na legislação e na dificuldade de se definir tais categorias de anúncios publicitários. Por se verem desobrigados de cumprir o comando normativo, empresas como o Google chegaram ao ponto de remover mais de sete anos de anúncios sensíveis de sua biblioteca de publicidade na Europa, ao fundamento de que a publicidade política-eleitoral-sensível não era mais permitida na plataforma⁹.

Além disso, não se pode perder de vista que tanto a publicidade política quanto a comercial partilham problemas centrais: impossibilidade de “rever” anúncios, falta de bibliotecas públicas consistentes, ausência de dados sobre segmentação e insuficiência de transparência quanto aos gastos e ao alcance. Sem acesso estruturado e auditável aos dados, não há como avaliar impactos, identificar práticas abusivas ou responsabilizar agentes — seja em eleições, seja no mercado comercial. O problema é técnico e institucional, não apenas semântico.

Por isso, a tentativa de traçar uma linha nítida entre “conteúdo sensível” (eleitoral) e “conteúdo comercial” é arriscada. Os mesmos critérios de segmentação e as mesmas tecnologias são usados tanto para vender um produto quanto para persuadir um eleitor.

Ademais, conteúdos comerciais podem ter efeitos políticos e conteúdos eleitorais costumam explorar gatilhos de consumo simbólico — logo, a noção de sensibilidade é porosa. Não existe, na prática das plataformas, uma separação limpa entre “comercial” e “político”: os algoritmos tratam ambos como sinais a otimizar para engajamento e conversão.

Logo, em vez de promover maior clareza, a segmentação normativa entre o “comercial” e o “eleitoral” cria zonas cinzentas de responsabilidade, nas quais conteúdos de alto impacto político ou social, embora não explicitamente eleitorais, ficam fora do escopo das obrigações de transparência. Assim, as plataformas mantêm sob controle privado o acesso às informações sobre gastos, segmentação e alcance, comprometendo tanto a fiscalização institucional quanto o controle social.



6. DOS PROTOCOLOS DE TRANSPARÊNCIA: *CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PARA POSSIBILITAR A ACCOUNTABILITY*

A crescente centralidade das plataformas digitais como espaços de comunicação, consumo, trabalho e interação social impõe desafios complexos ao ordenamento jurídico brasileiro. Isto é especialmente verdade em relação à proteção da liberdade de expressão, à defesa dos consumidores e a elaboração de políticas públicas para lidar com fenômenos que emergem do mundo digital.

Nesse contexto, torna-se imprescindível a construção de regras robustas de transparência que se apliquem aos Termos de Uso, aos mecanismos de moderação de conteúdo e às práticas de publicidade digital. Tais medidas visam mitigar os efeitos da assimetria informacional que caracteriza a relação entre plataformas e usuários. Elas asseguram maior equilíbrio, previsibilidade e justiça no ambiente digital. Além disso, são medidas necessárias para que sejam construídas políticas públicas no Brasil orientadas por pesquisa científica.

Não se pode olvidar, pesquisadores brasileiros enfrentam enormes barreiras para obter dados relevantes — inclusive sobre moderação de conteúdo, impulsionamento político, segmentação de públicos vulneráveis e impactos sobre minorias. A escassez de informação compromete diagnósticos, distorce debates, obstaculiza o enfrentamento a golpes e fraudes digitais e prejudica a construção de políticas públicas baseadas em evidências¹⁰.

A promoção do acesso responsável a dados de plataformas digitais deve ser compreendida não como um favor das empresas, mas como parte do dever de prestação de contas que toda infraestrutura digital que afeta a vida pública deve observar.

Os Termos de Uso, enquanto contratos de adesão, regulam direitos, deveres e sanções relativos à prestação de serviços digitais. Contudo, sua redação frequentemente se apresenta hermética, técnica e inacessível ao público-alvo, além de, em geral, atender apenas aos interesses das empresas. Esse obstáculo compromete a autonomia informativa dos usuários e afronta o princípio da transparência contratual, consagrado no art. 6º, III, CDC.

Em um ecossistema digital regulado por algoritmos e automatismos, a falta de compreensão sobre os impactos da adesão a tais termos coloca os usuários em situação estrutural de vulnerabilidade.

Adicionalmente, a lógica algorítmica das plataformas digitais permite segmentar públicos de forma extremamente precisa com base em dados pessoais, comportamentais e contextuais. Essa personalização excessiva dos conteúdos — sobretudo da publicidade — torna nebulosa a distinção entre informação e propaganda, comprometendo o direito à informação clara e adequada (art. 6º, III e art. 31, CDC). Quando realizada sem transparência, tal prática pode configurar ainda publicidade enganosa ou abusiva, nos termos do art. 37, CDC.

Noutro giro, a micro segmentação subverte o que entendemos como publicidade de forma decisiva, acabando com a ideia de “publicizar” certo conteúdo - ou seja, torná-lo público, possível de ser visto e fiscalizado. Historicamente o mercado da publicidade também é intrinsecamente ligado a esse princípio. Essa característica é o que possibilita, por exemplo, a autorregulação do setor publicitário. Isso porque o próprio setor consegue apurar se os conteúdos disseminados no mundo offline estão de acordo com os parâmetros definidos pelo setor, atuando de forma proativa, gerando a responsabilização e as melhores práticas do setor.

A opacidade da publicidade digital – entendida como a ausência de transparência sobre os critérios de distribuição, e a dificuldade de rastreio dos conteúdos publicitários – impede uma análise objetiva dos casos. Mais, a ausência de uma inspeção acurada impede a autorregulação e a responsabilização dos players por eventuais ilícitos.

Um bom exemplo acerca da inviabilização da análise pormenorizada sobre os anúncios é o fato de que, em diversas plataformas, não é sequer possível “rever” um conteúdo publicitário a fim de produção de prova. Tal fato impede que pesquisadores, autoridades ou *watch dogs* da sociedade civil possam investigar práticas danosas das e nas plataformas digitais.

Porém, ainda mais preocupante, tal realidade também se aplica(ria) a um possível órgão que exerça atividade de controle dos danos da publicidade (a exemplo da atuação do Conar, para conteúdo publicitário não digital).

Por isso, para assegurar um ambiente digital mais transparente, plural e democrático – requisitos para o pleno exercício da liberdade de expressão – é essencial que conteúdos patrocinados sejam claramente identificados, com informações acessíveis sobre:

- Quem financiou sua veiculação (art. 6º, I);
- Em nome de quem o conteúdo foi exibido (art. 6º, I);
- Quais critérios de segmentação foram utilizados, incluindo a indicação explícita sobre o uso, ou não, de dados sensíveis para tal finalidade (art. 6º, II c/c art. 7º, V);
- Indicação explícita de conteúdos produzidos total ou parcialmente por meio de Inteligência Artificial (art. 6, III);
- Indicação da página (externa à plataforma) para a qual o anúncio redireciona o usuário (art. 7º, IV);
- Período de veiculação do anúncio (art. 7º, VII).

Em relação às obrigações a serem implementadas, no Brasil já temos instrumentos normativos que possam servir de base, como a já citada Resolução TSE nº 23.610/2019, em seu art. 27-A¹¹, que trata da propaganda eleitoral na internet. Além deste dispositivo, temos também a Instrução Normativa nº 4 da SECOM¹², sem prejuízo de eventual inspiração - naquilo que couber à realidade brasileira - do *Digital Services Act* (DSA), o regramento europeu¹³.

Nesse sentido, para a promoção de uma transparência efetiva, o Decreto prevê as seguintes medidas:

- Publicação em acervo digital de conteúdos publicitários, em até uma hora, contendo informações (i) do anunciante responsável (identificado com o CNPJ ou CPF), (ii) o público-alvo selecionado (segmentação), (iii) o período de veiculação, (iv) o alcance real; (v) se houve uso de dados sensíveis ou perfilamento individualizado, (vi) indicação se houve uso de Inteligência Artificial no conteúdo e (vii) o responsável pelo pagamento do anúncio; (arts. 6º e 7º)
- As plataformas devem, ainda, explicitar, em linguagem acessível, os principais critérios utilizados por sistemas de recomendação e ranqueamento (por exemplo: engajamento, preferências anteriores, popularidade); (art. 5º, II)
- Publicação semestral de relatórios de transparência das atividades de moderação com informações sobre, por exemplo, o número de conteúdos e perfis alvo de moderação; os principais temas objetos de moderação, além de pedidos de moderação recebidos de usuários em geral e de órgãos do Estado (judicial e extrajudicial); (art. 5º, VIII)
- Disponibilização obrigatória de uma Interface pública e interface de programação de aplicação com funcionalidades gratuitas de fácil acesso ao público em geral e à pesquisadores (art. 8º, I e II).

Esses parâmetros buscam garantir o equilíbrio entre liberdade de expressão, proteção de dados, transparência comercial e controle democrático sobre plataformas que hoje operam com poder quase ilimitado sobre a esfera pública digital. Repise-se, é importante que a transparência se estenda também aos sistemas de recomendação e impulsionamento de conteúdo, dada sua influência direta sobre o alcance de informações e a visibilidade de vozes na esfera pública digital.

Sob a perspectiva das relações de consumo, a opacidade das regras de moderação de conteúdo representa direta afronta aos direitos dos usuários. Muitas plataformas utilizam termos vagos, subjetivos e instáveis, impedindo que os consumidores compreendam com precisão os critérios de remoção de conteúdo ou perfis, e dificultando sua defesa contra sanções injustificadas¹⁴. A ausência de previsibilidade fere os princípios da informação clara e precisa, da boa-fé e da transparência, previstos no CDC.

A assimetria informacional, nesse cenário, acentua-se: as plataformas detêm o controle sobre os algoritmos e sobre os critérios de moderação, enquanto os usuários permanecem à margem desse conhecimento. Tal descompasso viola também o direito fundamental de acesso à informação (vide art. 5º, XIV, CF), essencial à autodeterminação informativa dos cidadãos no ambiente digital.

A moderação opaca, por sua vez, pode configurar prática abusiva (vide art. 6º, IV, CDC), pois a aplicação das regras frequentemente não é uniforme, beneficiando determinados grupos ou interesses. Multiplicam-se os casos de censura seletiva, remoção de conteúdos legítimos e banimentos arbitrários, o que prejudica a liberdade de expressão e compromete a integridade do debate público. O uso de algoritmos obscuros para restringir ou impulsionar postagens aprofunda o desequilíbrio entre usuários e plataformas, impactando negativamente tanto a comunicação interpessoal quanto a distribuição de conteúdos profissionais e comerciais.

Não se pode perder de vista, plataformas tomam bilhões de decisões diariamente sobre o que remover, recomendar ou penalizar em suas plataformas. Essas decisões, realizadas sem qualquer tipo de transparência ou critérios conhecidos, comprometem a possibilidade de controle social sobre tais ações. Isto representa uma ameaça concreta à liberdade de pensamento e de expressão.

As consequências práticas são graves: usuários que dependem das redes para sua subsistência podem sofrer prejuízos financeiros devido a remoções arbitrárias. Ao mesmo tempo, vozes dissidentes – especialmente de minorias, ativistas e jornalistas – podem ser silenciadas, afetando direitos coletivos e a democracia como um todo. Torna-se evidente, portanto, a necessidade de medidas estatais eficazes para assegurar transparência, responsabilização e justiça procedimental no funcionamento dessas plataformas.

A liberdade de expressão é um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Ela garante não apenas o direito de emitir opiniões, mas também de receber e acessar informações diversas, fundamentais à formação de pensamento crítico e à participação cidadã.

Ao contrário do que muitas plataformas alegam, liberdade de expressão não se garante com omissão regulatória. Pelo contrário: o silêncio do Estado frente a práticas potencialmente discriminatórias, desproporcionais ou abusivas configura também uma forma de conivência.

A neutralidade das plataformas é um mito, e sua atuação hoje impacta diretamente a esfera pública digital — que é, cada vez mais, o principal espaço de exercício da cidadania.

Diante disto, como explicado ao longo deste documento, o decreto proposto busca criar uma série de forma de garantir *accountability* por parte das plataformas, além de um ambiente digital mais transparente e, como consequência, mais livre.

Importante ressaltar que a Proposta busca abordar as assimetrias no mercado digital e assegurar que as plataformas menores, que podem enfrentar maiores dificuldades para cumprir as exigências regulatórias, não sejam desproporcionalmente impactadas por suas disposições.

O artigo 14, especificamente, estabelece uma diferenciação de prazos para plataformas de publicidade programática e plataformas digitais com menos de 5 mil *publishers* cadastrados ou 20 milhões de usuários no Brasil. Ao conceder prazos mais amplos — dobrando o tempo para prazos contados em dias e meses, e multiplicando por cinco os prazos em horas — o decreto visa proporcionar uma adequação mais justa e viável para essas empresas menores, permitindo que elas se adaptem às exigências sem enfrentar desvantagens competitivas em relação aos grandes players do mercado.

Feita essa importante diferenciação, o Capítulo V prevê o regime sancionatório, adequado ao CDC, aplicável às plataformas digitais que descumprirem as diretrizes de transparência e responsabilidade previstas no texto.

Em seu art. 15 se determina que violações estarão sujeitas às sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor, além das eventuais responsabilidades civis e penais decorrentes. A norma reforça a natureza de proteção coletiva dessas obrigações, ao destinar os valores arrecadados com multas ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, e considera agravante a obtenção de lucro ilícito com a infração, o que reforça o caráter punitivo e dissuasório da medida.

O cumprimento das obrigações previstas na proposta deve ser comprovado semestralmente, sob pena de rescisão dos contratos firmados, nos termos do que estabelece o art. 16. Tal regra se aplica tanto às plataformas que já tenham contratado com o Poder Público, quanto aquelas que assim o desejam fazer.

Importante ressaltar que, mesmo que a plataforma já tenha contratação habilitada junto ao Governo Federal, poderá ter sua aptidão suspensa caso não atenda aos requisitos fixados no acima mencionado (art. 16), conforme estabelece o seu art. 17.

Repise-se, a proteção da liberdade de expressão, e a defesa de direitos básicos dos consumidores não podem ser reduzidas a normas simbólicas ou inefetivas. É necessário garantir que essas garantias tenham aplicação prática, coerente com os compromissos constitucionais e internacionais do Brasil.



7. CONCLUSÃO

A regulação das plataformas digitais deixou de ser uma questão de vanguarda tecnológica ou de formulação teórica. Trata-se hoje de uma necessidade prática e urgente diante do papel central que essas infraestruturas assumiram na sociedade contemporânea. Isto porque elas não são apenas ferramentas de comunicação, mas verdadeiros mediadores da esfera pública, da dinâmica econômica e das relações sociais e institucionais. Assim, o Estado brasileiro não pode se furtar à sua responsabilidade de agir com firmeza e estratégia diante desse cenário.

Embora reconheçamos os esforços atualmente em curso no Legislativo e no Judiciário, é igualmente necessário compreender que o Executivo não é espectador ou um mero participante nesse processo. Pelo contrário, detém meios próprios concretos — como o decreto aqui defendido — para implementar políticas imediatas que fortaleçam a governança digital no país. Ignorar essas possibilidades significa desperdiçar uma oportunidade histórica de corrigir assimetrias, proteger direitos fundamentais e reafirmar a soberania informacional brasileira.

Ademais, é importante destacar que a liderança do Poder Executivo na construção desse novo ecossistema digital não exclui o papel do Legislativo, do Judiciário, da sociedade civil e do setor privado. Ao contrário, deve convocá-los ao diálogo, à corresponsabilidade e à cooperação.

Importa reconhecer que a omissão regulatória não resulta em neutralidade, mas em convivência com práticas assimétricas e, muitas vezes, lesivas aos direitos dos usuários brasileiros, dentre eles direitos consumeristas, direitos humanos e normas de defesa da concorrência. A ausência de regras claras e de mecanismos públicos de prestação de contas fortalece a opacidade algorítmica, o abuso de poder de mercado e a reprodução de desigualdades estruturais e na competitividade brasileira. O silêncio do Estado, nesse contexto, torna-se vetor de injustiça e propagador de desequilíbrios.

O Estado brasileiro precisa se posicionar com clareza: regular as plataformas digitais não é limitar a inovação ou cercear liberdades. É, em verdade, garantir que essas tecnologias operem sob os marcos democráticos que regem a vida pública. A responsabilidade de agir é urgente. Cabe ao Poder Executivo liderar esse processo com coragem institucional, escuta pública e compromisso com o interesse coletivo.

Ter transparência na publicidade digital, em sentido material e não meramente retórico, significa assegurar visibilidade, rastreabilidade e verificabilidade de todas as etapas que compõem o ciclo de veiculação de um anúncio online.

A publicidade digital, sem a devida regulamentação, dissolve a fronteira entre informação e propaganda, comprometendo o direito à informação clara e adequada, além de potencialmente configurar publicidade enganosa ou abusiva. Quando essa personalização ocorre sem transparência e accountability, viola a confiança pública e distorce a esfera de debate democrático.

Por isso, transparência de verdade significa permitir o controle social e institucional sobre as práticas das empresas.

O que está em jogo não é apenas a relação entre usuários e plataformas, mas a própria integridade da democracia brasileira na era digital. A transformação digital pode e deve ser um instrumento de emancipação coletiva, não de controle silencioso e concentração de poder.

Cabe ao Estado brasileiro fazer com que essa promessa se cumpra.



- [1] Portanto, no mercado de links patrocinados, o provedor de pesquisas não é mero hospedeiro de conteúdo gerado por terceiros, mas sim fornecedor de serviços de publicidade digital que podem configurar como atos de concorrência desleal. Por essa razão, não há que se falar na aplicação do art. 19 do Marco Civil da Internet. (STJ. REsp 2.096.417/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 07/03/2024 - grifou-se)
- [2] HORWITZ, Jeff. Meta is earning a fortune on a deluge of fraudulent ads, documents show. Reuters. 6th, November, 2025. Available in: <https://www.reuters.com/investigations/meta-is-earning-fortune-deluge-fraudulent-ads-documents-show-2025-11-06/>
- [3] VERENICZ, Marina. Datafolha: Golpes virtuais atingem 1/3 dos brasileiros e envolvem R\$ 112 bi em 1 ano. Infomoney. Agosto, 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/brasil/datafolha-golpes-virtuais-atingem-1-3-dos-brasileiros-e-envolvem-r-112-bi-em-1-ano/>
- [4] “Presunção de responsabilidade 4. Fica estabelecida a presunção de responsabilidade dos provedores em caso de conteúdos ilícitos quando se tratar de (a) anúncios e impulsionamentos pagos; ou (b) rede artificial de distribuição (chatbot ou robôs). Nestas hipóteses, a responsabilização poderá se dar independentemente de notificação. Os provedores ficarão excluídos de responsabilidade se comprovarem que atuaram diligentemente e em tempo razoável para tornar indisponível o conteúdo”. - BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n.º 1.037.396 – São Paulo (Tema 987). Relator: Ministro Dias Toffoli. Publicado em 5 nov. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>
- [5] Deveres adicionais 8. Os provedores de aplicações de internet deverão editar autorregulação que abranja, necessariamente, sistema de notificações, devido processo e relatórios anuais de transparência em relação a notificações extrajudiciais, extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos. 9. Deverão, igualmente, disponibilizar a usuários e a não usuários canais específicos de atendimento, preferencialmente eletrônicos, que sejam acessíveis e amplamente impulsionamentos. 9. Deverão, igualmente, disponibilizar a usuários e a não usuários canais específicos de atendimento, preferencialmente eletrônicos, que sejam acessíveis e amplamente divulgados nas respectivas plataformas de maneira permanente. 10. Tais regras deverão ser publicadas e revisadas periodicamente, de forma transparente e acessível ao público. 11. Os provedores de aplicações de internet com atuação no Brasil devem constituir e manter sede e representante no país, cuja identificação e informações para contato deverão ser disponibilizadas e estar facilmente acessíveis nos respectivos sítios. Essa representação deve conferir ao representante, necessariamente pessoa jurídica com sede no país, plenos poderes para (a) responder perante as esferas administrativa e judicial; (b) prestar às autoridades competentes informações relativas ao funcionamento do provedor, às regras e aos procedimentos utilizados para moderação de conteúdo e para gestão das reclamações pelos sistemas internos; aos relatórios de transparência, monitoramento e gestão dos riscos sistêmicos; às regras para o perfilamento de usuários (quando for o caso), a veiculação de publicidade e o impulsionamento remunerado de conteúdos; (c) cumprir as determinações judiciais; e (d) responder e cumprir eventuais penalizações, multas e afetações financeiras em que o representado incorrer, especialmente por

descumprimento de obrigações legais e judiciais.

- [6] RIBEIRO FILHO, Humberto. *A promessa da ágora digital: o papel do governo federal na regulação das plataformas*. Mídia NINJA, 17 abr. 2025. Disponível em: <https://midianinja.org/opiniao/a-promessa-da-agora-digital-o-papel-do-governo-federal-na-regulacao-das-plataformas/>
- [7] GRIFFITHS, Emily. *EU political-ad rules kick in: Google, Meta, Microsoft & big tech*. Politico Europe, [s. l.], 10 out. 2025. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-political-ad-rules-google-meta-microsoft-big-tech-kick-in/>
- [8] SANTINI, R. Marie; SALLES, Débora; MATTOS, Bruno; SANCHOTENE, Nicole; MOREIRA, Alékis; CANAVARRO, Marcela; GRAEL, Felipe; SILVA, Daphne; DIAS, Bernardo; SCORTEGAGNA, Vinícius; HADDAD, João Gabriel; GOMES, Matheus; BORGES, Amanda; LOUREIRO, Felipe; YONESHIGUE, Bernardo; BENZECRY, Lena. 'Faturar um Milhão é Fácil': Publicidade Política no TikTok e o Desequilíbrio da Disputa Eleitoral em 2024. Rio de Janeiro: NetLab – Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Publicado em 22 de Setembro de 2025. Disponível em: <https://netlab.eco.ufrj.br/post/faturar-um-milhao>.
- [9] The Briefing. Google just erased 7 years of our political history. Disponível em: <https://www.thebriefing.ie/google-just-erased-7-years-of-our-political-history/>
- [10] Sleeping Giants Brasil. De olho nos dados! Políticas de Transparência, Bibliotecas de Anúncios e Acesso a dados nas Plataformas Digitais. Disponível em: https://sleepinggiantsbrazil.com/wp-content/uploads/2024/05/SGBR-REL-OLHO-DADOS-ABR24_.pdf
- [11] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n.º 23.610, de 18 de dezembro de 2019*. Art. 27-A. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>.
- [12] BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Instrução Normativa n.º 4, de 23 de fevereiro de 2024. Estabelece medidas a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – SICOM, para mitigação de riscos à imagem das instituições decorrentes de publicidade na internet. Diário Oficial da União, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/publicidade>.
- [13] UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único dos serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Digital Services Act)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 277, 27 out. 2022, p. 1–102. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>
- [14] Karanicolas, Michael, *Too Long; Didn't Read: Finding Meaning in Platforms' Terms of Service Agreements* (July 15, 2021). University of Toledo Law Review, Vol. 52, No. 1, 2021, Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3887753>



ANEXO I

MINUTA DO DECRETO PROPOSTO

DECRETO PRESIDENCIAL Nº __, DE __ DE _____ DE 2025

Regulamenta o art. 6º, inciso III e o art. 31, ambos da Lei nº 8.078, 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, estabelecendo critérios para o acesso à informação clara e adequada sobre os diferentes produtos e serviços prestados por plataformas digitais, incluindo regras sobre transparência relativas aos Termos de Uso, Moderação de Conteúdo e Publicidade Digital.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei n. 8.078/1990, de 11 de setembro de 1990, e o art. 5º, XIV da Constituição Federal, DECRETA:

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Este decreto regulamenta o acesso à informação clara e adequada sobre os diferentes produtos e serviços prestados por plataformas digitais, estabelece obrigações de prestação de contas e transparência de dados no âmbito da moderação de conteúdo, publicidade digital e uso de algoritmos e inteligência artificial por empresas que operem no Brasil.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - plataformas digitais: provedores de aplicação que oferecem serviços de redes sociais, motores de busca, mensageria privada, correio eletrônico, publicidade digital e plataformas de streaming que permitam ao próprio usuário subir e compartilhar arquivos;

II - produtos online: bens, físicos e digitais, comercializados através da Internet ou usufruídos por meio desta;

III - serviços online: atividades e soluções, físicas e digitais, comercializados através da Internet ou usufruídos por meio desta;

IV - publicidade digital: qualquer forma de promoção, impulsionamento ou distribuição de peças de comunicação sobre produtos, serviços, marcas, pessoas naturais ou jurídicas ou quaisquer conteúdos por meio de plataformas digitais, utilizando ou não estratégias de segmentação para o alcance de públicos específicos, e que são realizadas através de plataformas digitais mediante o pagamento de uma contraprestação pecuniária ou valor estimado em dinheiro;

V - conteúdos patrocinados: qualquer conteúdo produzido e publicado por terceiros, cujo financiamento decorra de pagamento realizado por parceiros comerciais diretamente ao criador do conteúdo, sem que a plataforma digital participe da transação ou da definição do conteúdo;

VI - moderação de conteúdo: elaboração e aplicação, automatizada ou não, de regras sobre contas e conteúdos gerados por terceiros, publicados mediante pagamento ou não, por iniciativa de plataformas digitais, usuários ou autoridades públicas, que envolvam a aprovação, exclusão, indisponibilização, suspensão ou banimento, redução ou promoção de alcance, sinalização, desindexação ou desmonetização de conteúdos e outras medidas com efeito análogo;

VII - sistemas de recomendação de conteúdo: sistemas parcial ou totalmente guiados por algoritmos e técnicas de inteligência artificial, empregados por plataformas digitais para a curadoria das informações nelas publicadas, sugerindo e priorizando conteúdos a usuários e consumidores durante sua utilização;

VIII - termos de uso: contrato estabelecido pelos provedores e o usuário de seus serviços, que estabelece regras para a utilização de seus serviços e produtos, incluindo aquelas relativas à moderação de conteúdo, aplicáveis às suas contas e a conteúdos por ele gerados; e

IX - informação clara e adequada: informação dotada de veracidade e que seja completa, objetiva, transparente, tempestiva e em linguagem acessível ao público a que se destina.

Art. 3º As plataformas digitais, ainda que consideradas em suas peculiaridades, devem se submeter aos princípios insculpidos no Código de Defesa do Consumidor nas relações com os usuários, particularmente os princípios da informação clara e precisa, da boa-fé e da transparência.

Art. 4º As plataformas digitais, no exercício da moderação dos conteúdos, não podem representar riscos às garantias de acesso à informação e liberdade de expressão, direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

§1º Os critérios de moderação utilizados deverão constar nos Termos de Uso das plataformas, os quais serão fixados em língua portuguesa, de forma clara e inequívoca, em formatos auditáveis;

§2º Quando relativos a um mesmo produto ou serviço, os Termos de Uso devem estar disponibilizados em uma única página e sua apresentação deverá conter um sumário conciso individualizando os principais elementos abordados, garantindo a identificação clara e objetiva das regras, direitos e obrigações impostas aos usuários.

CAPÍTULO II - TRANSPARÊNCIA CONTRATUAL E NA MODERAÇÃO DE CONTEÚDO

Art. 5º Para atender os princípios informados nos termos deste decreto, as plataformas digitais deverão:

I - disponibilizar, de forma acessível, informações claras, públicas e objetivas, ressalvados os segredos industrial e comercial, no idioma português, em seus Termos de Uso, evitando expressões vagas, subjetivas ou ambíguas;

II - indicar, através das regras fixadas, os parâmetros utilizados nos seus sistemas de recomendação de conteúdo, incluindo as informações sobre critérios e métodos de moderação em contas e conteúdos e a descrição geral dos eventuais sistemas automatizados utilizados nessa atividade, ressalvados os segredos comercial e industrial;

III - permitir, em conformidade com o disposto no inciso II, que os usuários alterem as definições dos sistemas de recomendação de conteúdo, oferecendo-lhes opções para visualizar conteúdos de forma cronológica, sem a interferência de algoritmos personalizados que organizam o conteúdo com base em preferências e históricos individuais;

IV - disponibilizar os meios pelos quais o usuário pode notificar o provedor sobre possíveis violações de seus termos de uso ou presença de conteúdos ilegais em seus serviços, bem como canais para receber reclamações de usuários e mecanismos de contestação das decisões do provedor;

V - notificar individualmente, no exercício da moderação, os usuários, em prazo razoável não superior a vinte e quatro horas e pelos meios de comunicação disponibilizados no cadastro preenchido pelo usuário, em casos de remoção, bloqueio, desmonetização ou restrição de alcance de conteúdos ou perfis, indicando a justificativa específica, a regra infringida e o localizador uniforme do conteúdo afetado;

VI - assegurar prazo razoável, superior a quarenta e oito horas, para que o usuário apresente sua contestação, com previsão de decisão final fundamentada;

VII - assegurar que sistemas de recomendação não favoreçam ou restrinjam conteúdos com base em critérios discriminatórios, políticos ou ideológicos, salvo nos termos da legislação em vigor;

VIII - divulgar, semestralmente, relatórios de transparência públicos contendo informações de interesse público sobre a aplicação de regras e diretrizes de moderação de conteúdo, incluindo:

a) número de conteúdos e perfis moderados, detalhando as ações de moderação empregadas (remoção, sinalização, desmonetização, alcance reduzido), os tipos de conteúdo moderados (publicações orgânicas, anúncios ou conteúdos patrocinados), as justificativas que embasaram tais medidas (violações de termos de uso e/ou dispositivos legais) e o método utilizado para decisão final de moderação (moderação humana, automatizada/algorítmica ou uma combinação de ambas);

b) número total de denúncias realizadas por usuários, discriminadas por motivo da denúncia e acompanhadas da respectiva taxa de decisão, bem como o número de conteúdos alvo dessas denúncias, igualmente discriminados por motivo e taxa de decisão.

c) principais temas que fundamentaram as ações de moderação de conteúdos, discriminados por categorias padronizadas, com indicação do número absoluto e da proporção relativa de cada categoria, bem como das decisões e pedidos recebidos das autoridades competentes, especificando o tipo de conteúdo moderado, o tipo de moderação realizada, a autoridade emissora e o tempo mediano necessário para acusar a recepção da ordem e cumprir integralmente a determinação;

d) número de recursos apresentados e suas taxas de reversão, bem como o número de ações proativas de restauração de conteúdos e páginas;

e) informações quantitativas e agregadas por operação que deverão possibilitar, entre outras, a determinação do número de usuários ativos e perfis de uso que permitam o estabelecimento de parâmetros de comparação na aplicação das obrigações previstas neste decreto e aferir a correção, exatidão e precisão sobre as quantidades de denúncias, notificações, e procedimentos de moderação de conteúdos, bem como aquelas realizadas em atendimento a medidas judiciais ou tomadas por meios automatizados; e

f) informações qualitativas dos procedimentos realizados, que deverão incluir, entre outras:

1. o detalhamento dos procedimentos de moderação de contas e de conteúdos adotados, incluindo o eventual emprego de métodos algorítmicos ou automatizados para esse fim;
2. ações implementadas para enfrentar atividades ilegais;
3. mudanças significativas nos termos de uso e sistemas de recomendação; e
4. dados sobre as equipes responsáveis pela aplicação dos termos de uso.

§ 1º Os dados e os relatórios publicados devem ser disponibilizados com padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados, garantida a anonimização dos dados pessoais.

§ 2º Os relatórios publicados devem estar disponíveis para consulta de forma permanente enquanto a plataforma digital exercer suas atividades.

§ 3º O intervalo semestral mencionado no inciso VIII implica no dever de que o primeiro relatório publicado no ano seja relativo aos meses de janeiro a junho e o segundo relatório seja relativo aos meses de julho a dezembro.

CAPÍTULO III - DA TRANSPARÊNCIA SOBRE PUBLICIDADE DIGITAL E CONTEÚDOS PATROCINADOS

Art. 6º Os conteúdos publicitários veiculados em plataformas digitais deverão ser identificados de forma clara e acessível, com a divulgação obrigatória das seguintes informações:

I - nome do anunciante responsável e número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF ou no cadastro de pessoa jurídica - CNPJ do Ministério da Fazenda, conforme o caso, bem como informações que permitam a identificação do responsável pelo pagamento;

II - indicação explícita sobre o uso, ou não, de dados sensíveis para segmentação, nos termos do art. 10 da Lei nº 13.709, 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

III - Indicação explícita de conteúdos produzidos total ou parcialmente por meio de Inteligência Artificial; e

IV - data de veiculação ou publicação.

Parágrafo Único - Fica expressamente proibido o uso de técnicas de perfilamento comportamental com base em dados pessoais de crianças e adolescentes na veiculação de publicidade, conforme prevê o art. 14, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o art. 39 da Lei nº 8.078, 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor e do art. 71 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e Adolescente.

Art. 7º As plataformas digitais que oferecem serviços de publicidade no Brasil deverão manter e atualizar um repositório público com informações referentes a todos os anúncios por elas veiculados, pelo período mínimo de cinco (cinco) anos após a última exibição.

Parágrafo único. Os dados disponibilizados deverão, em qualquer hipótese, excluir elementos que permitam a identificação de usuários a quem o anúncio tenha sido ou pudesse ter sido direcionado, ser atualizados a cada uma hora, de modo a possibilitar a recuperação de informações recém-publicadas quase simultaneamente à sua veiculação, e conter:

I - A íntegra do conteúdo do anúncio, incluindo seus elementos textuais, imagéticos e/ou audiovisuais;

II - Nome, identificação (CPF ou CNPJ), país de origem e endereço completo do anunciante responsável, bem como informações que possibilitem a identificação do responsável pelo pagamento do anúncio;

III - Página ou perfil do anunciante responsável na plataforma;

IV - Indicação da página externa para a qual o anúncio redireciona o usuário, quando aplicável;

V - Critérios de segmentação determinados pelo anunciante para a publicidade digital, de modo a apresentar claramente, de forma agregada e anonimizada, os principais dados de segmentação do público atingido, tais como faixa etária, gênero, localização geográfica, e todos os demais critérios de segmentação definidos pelo anunciante e aplicados pela plataforma, quando houver;

VI - Indicação explícita de conteúdos produzidos total ou parcialmente por meio de Inteligência Artificial devendo, para o fiel cumprimento desta obrigação, disponibilizar ao anunciante mecanismo técnico que possibilite informar a utilização de Inteligência Artificial na produção do conteúdo;

VII – Período de veiculação do anúncio, incluindo as datas de início e término, bem como a quantidade total de horas em que permaneceu ativo;

VIII - Alcance real da publicidade, com a indicação do número de impressões, segmentadas por gênero, faixa etária e localização geográfica do público atingido pelo anúncio;

IX - Em caso de moderação do conteúdo publicitário, indicação explícita dos motivos que fundamentaram a medida adotada, com referência às diretrizes da plataforma ou à legislação aplicável.

Art. 8º O repositório descrito no art. 7º deste decreto deverá permitir a busca por dados de publicidade com base em múltiplos critérios, incluindo, no mínimo, os nomes dos anunciantes, as palavras-chave, o período de veiculação e o local de exibição dos anúncios, e ser acessível por meio de:

I - Interface pública, gratuita e acessível, com funcionalidade de extração de dados em formato estruturado sem a necessidade de conhecimento técnico especializado; e

II - Interface de Programação de Aplicação pública, que permita acesso atualizado e extração programática dos mesmos dados disponíveis na interface pública, acompanhada de documentação completa e clara, em língua portuguesa, incluindo descrições de endpoints, formatos de resposta, parâmetros de consulta e exemplos de uso.

Art. 9º. As plataformas digitais que permitam a publicação de conteúdos patrocinados deverão desenvolver e disponibilizar mecanismos técnicos que possibilitem aos usuários a identificação e a sinalização de conteúdos oriundos de acordos comerciais privados estabelecidos entre anunciantes e criadores de conteúdo.

Parágrafo Único. As plataformas digitais deverão manter, no repositório a que se refere o art. 7º deste decreto, os conteúdos patrocinados publicados sem pagamento direcionado à própria plataforma, assegurando a inclusão das informações previstas nos incisos I, III, IV, VI, VII e IX do art. 7º, o alcance real da publicidade, bem como o cumprimento integral das obrigações formais estabelecidas no art. 8º deste decreto.

Art. 10. A priorização e a recomendação de conteúdos, páginas e canais decorrente de acordos comerciais celebrados entre a plataforma digital e o produtor do conteúdo configura, para os fins deste decreto, publicidade digital, independentemente de o acordo prever contraprestação pecuniária ou valor estimado em dinheiro, na forma do inciso IV, art. 2º deste decreto.

Parágrafo Único. As plataformas digitais deverão sinalizar como publicidade o conteúdo, página ou canal objeto de recomendação decorrente de acordos

comerciais, conforme previsão do art. 6º deste decreto, bem como disponibilizar todas as informações de que trata o art. 7º, indicando qual o valor estimado de equivalência publicitária.

CAPÍTULO IV - DA ESTABILIDADE TÉCNICA E DA PREVISIBILIDADE NA ENTREGA DE DADOS

Art. 11. Para garantir a estabilidade técnica e a previsibilidade na entrega dos dados, eventuais mudanças nas Interfaces de Programação de Aplicação, interfaces ou estruturas de dados devem ser precedidas por aviso prévio aos usuários, no período mínimo de trinta dias.

Art. 12. Mesmo após sua exclusão ou o fim de sua veiculação como campanha publicitária, o conteúdo de publicidade digital, bem como os dados de sua veiculação devem ser preservados, no repositório de que trata o art. 7º deste decreto, por ao menos cinco anos, com justificativa para sua remoção.

Art. 13. As plataformas digitais deverão garantir a integridade, autenticidade e completude das informações fornecidas, mantendo registros auditáveis por período mínimo de cinco anos após a veiculação do conteúdo.

Art. 14. As plataformas de publicidade programática que tenham menos de 5 (cinco) mil publishers cadastrados e as plataformas digitais com menos de 20 (vinte) milhões de usuários cadastrados no Brasil terão o prazo dobrado para os prazos contados em dias e meses, e prazo multiplicado por cinco para prazos em horas.

CAPÍTULO V - DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 15. A violação às diretrizes aqui elencadas por plataformas digitais que operem no Brasil, implicará nas sanções administrativas previstas nos arts. 55 ao 60 da Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, sem prejuízo das sanções civis e penais aplicáveis.

§1º Para fins de arbitramento de multa, constitui agravante a obtenção de lucro pelo infrator em decorrência da violação.

§2º Os valores por meio das multas aplicadas serão destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, criado pela Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985 e regulamentado pela Lei nº 9.008 de 21 de março de 1995

Art. 16. As plataformas que mantenham relação comercial, contratual ou de cooperação com órgãos da administração pública federal deverão comprovar semestralmente o cumprimento das obrigações deste decreto, sob pena de rescisão dos contratos firmados.

Parágrafo único. As plataformas que ainda não tenham contratado com o Poder Público, mas que desejarem fazê-lo, deverão, igualmente, comprovar o cumprimento das obrigações, nos termos do caput deste artigo, como requisito formal para a celebração dos acordos.

Art. 17. Será decretada a suspensão da aptidão no Sistema de Cadastro de Veículos de Comunicação e Divulgação e Inovadores Digitais da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal e de contratação das plataformas, observada a norma específica em vigor, que não atenderem os requisitos fixados no art. 16, caput e parágrafo único, deste Decreto, sem prejuízo da rescisão dos contratos.

Art. 17. Este Decreto entra em vigor 6 (seis) meses após sua publicação.

Brasília, ____de____de 2025



**SLEEPING
GIANTS
BRASIL**

