

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 494, de 2008, que *disciplina a forma, os prazos e os meios de preservação e transferência de dados informáticos mantidos por fornecedores de serviço a autoridades públicas, para fins de investigação de crimes praticados contra crianças e adolescentes, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador EDUARDO AZEREDO

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto de Lei do Senado (PLS), nº 494, de 2008. De autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) – Pedofilia, a proposição tem por objetivo disciplinar *a forma, os prazos e os meios de preservação e transferência de dados informáticos mantidos por fornecedores de serviço a autoridades públicas, para fins de investigação de crimes praticados contra crianças e adolescentes.*

Logo em seu art. 1º, § 1º, o projeto esclarece que o fornecimento dos serviços nele mencionados deverá submeter-se ao disposto no direito brasileiro sempre que a comunicação tiver origem no País ou quando o fornecedor possuir filial, sucursal, agência, subsidiária ou mandatário em território nacional.

No art. 2º, apresentam-se os principais conceitos utilizados na proposição. São então definidos os fornecedores de serviços de telecomunicações, de acesso e de conteúdo ou interativos. Os dados informáticos são classificados em dados de conexão, cadastrais do usuário e

relativos ao conteúdo da comunicação. Por fim, apresenta-se o conceito de atribuição de endereço de Protocolo Internet (endereço IP).

Os arts. 3º a 6º tratam das obrigações impostas aos fornecedores de serviço. De acordo com o art. 3º, estes deverão conservar, em ambiente controlado, os dados cadastrais de seus usuários e os dados de conexão tecnicamente relacionados à atividade que desenvolvem pelo prazo de três anos, para os fornecedores de serviço de telecomunicações e de acesso, e de seis meses, para os fornecedores de serviço de conteúdo ou interativo.

Conforme dispõe o art. 4º, a atribuição de endereços IP fica condicionada ao prévio cadastro do destinatário junto ao atribuidor. Tal cadastro deverá conter, no mínimo, os seguintes dados do destinatário: a) nome, firma ou denominação; b) número válido de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), e c) dados que, na forma do regulamento, permitam a identificação do código de acesso de origem da conexão.

O projeto também exige (art. 5º) que os fornecedores de serviço mantenham, em funcionamento ininterrupto, estrutura de atendimento apta a responder às solicitações de informações mencionadas nos arts. 7º e 8º. Estão dispensados dessa obrigação os fornecedores de serviço que se caracterizarem como microempresa ou empresa de pequeno porte, consoante as definições constantes do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

As solicitações de que tratam os arts. 7º e 8º, conforme determina o art. 5º, § 2º, deverão ser atendidas nos seguintes prazos: a) duas horas, em caso de risco iminente à vida; b) doze horas, em caso de risco à vida; e c) três dias, nas demais hipóteses. O § 3º do art. 5º, todavia, enumera os casos em que esses prazos poderão ser dilatados: volume elevado de dados solicitados, grande número de solicitações simultâneas, aumento imprevisto e extraordinário do volume de solicitações, solicitações de dados antigos e casos fortuitos e de força maior. O § 4º do mesmo artigo ressalta que os pedidos deverão ser atendidos de acordo com a ordem cronológica em que forem recebidos, respeitadas as prioridades estabelecidas no § 2º.

O art. 6º do projeto determina que os fornecedores de serviço deverão comunicar à autoridade policial e ao Ministério Público, no prazo de

48 horas, a ocorrência de crime contra criança e adolescente de que tenham notícia em razão de sua atividade. De forma complementar, deverão, quando notificados pela autoridade policial ou pelo Ministério Público, desativar o acesso a conteúdo ilícito que configure crime contra criança ou adolescente (art. 6º, parágrafo único).

Os arts. 7º a 9º da proposição tratam da transferência de informações dos fornecedores de serviço à autoridade policial ou ao Ministério Público. De acordo com o art. 7º, essas autoridades poderão requisitar, independentemente de autorização judicial, dados cadastrais e de conexão. Já para os dados de conteúdo, faz-se necessária prévia autorização do Poder Judiciário. As requisições de que trata este artigo, consoante seu § 1º, deverão ser fundamentadas e ter vínculo direto com o objeto de investigação criminal ou de ação penal. Os fornecedores de serviço não poderão dar conhecimento dessas transferências aos usuários envolvidos ou a terceiros (§ 2º). Já os dados de conteúdo disponíveis na Internet e acessíveis por qualquer usuário poderão ser transferidos às autoridades sem necessidade de autorização judicial (§ 3º).

O art. 8º, por sua vez, estabelece que a autoridade policial ou o Ministério Público poderão requisitar ao fornecedor de serviço de conteúdo ou interativo, independentemente de autorização judicial, a imediata preservação de dados de conteúdo armazenados em seus servidores, referentes a determinado usuário ou grupo de usuários. A requisição será feita por escrito, deverá ser precedida da instauração de procedimento formal de investigação e indicar de forma detalhada e individualizada os dados a serem preservados. É vedada ainda a inclusão de informação sobre comunicações processadas em tempo real e sobre dados futuros (§ 2º), que só poderão ser interceptados ou armazenados mediante autorização judicial (§ 3º). Esta também será necessária para a transferência dos dados armazenados às autoridades solicitantes (§ 1º).

Por derradeiro, o art. 9º determina que as solicitações deverão ser encaminhadas de acordo com o padrão e as medidas de certificação estabelecidas em regulamento, consoante o disposto no art. 14 da proposição.

As infrações administrativas decorrentes do descumprimento das disposições do projeto são disciplinadas nos arts. 10 a 12, e seu procedimento de apuração é descrito no art. 13. Na hipótese de prestador de serviço que

exerça atividade regulada, a inobservância do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º, *caput* e § 2º, e 7º ensejará a aplicação das sanções e regras de imponibilidade previstas nos arts. 173 a 182 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, sem prejuízo da competência do Ministério Público.

Em relação aos demais fornecedores de serviço, o descumprimento do disposto no projeto ensejará a atuação do Ministério Público que, de ofício ou mediante representação, poderá instaurar inquérito civil público. Caso confirmada a ilegalidade da conduta investigada, o Ministério Público poderá propor a celebração de termo de ajustamento de conduta ou ajuizar, de imediato, ação civil pública em que poderá pleitear, sem prejuízo de outras medidas previstas em lei, a imposição de multa cominatória diária e a suspensão, temporária ou definitiva, das atividades do fornecedor de serviço.

Em qualquer caso, ressalva o art. 11, a aplicação de penalidades deverá observar o porte da empresa, a natureza da infração, os danos dela resultantes e ainda a eventual reiteração da conduta. Não será aplicada penalidade em caso fortuito ou de força maior (art. 11, parágrafo único).

No procedimento de apuração de infrações será respeitado o exercício do contraditório e da ampla defesa (art. 13). Aos fornecedores de serviço que exerçam atividade regulada, serão aplicados os prazos, defesas e recursos cabíveis previstos no regulamento da respectiva entidade reguladora e, subsidiariamente, o disposto na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Para os demais, aplicar-se-á o disposto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

No art. 14, o projeto especifica as matérias que deverão ser objeto de regulamento. Entre elas, o padrão, o formato e as soluções de certificação e segurança para solicitação e transferência de informações entre os fornecedores de serviço e as autoridades policiais, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Especifica também a forma de ressarcimento dos custos em que incorrerão os fornecedores de serviço.

O ressarcimento mencionado no inciso IV do art. 14 é tratado no art. 15, que altera o disposto nos arts. 1º e 3º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966. As modificações introduzidas pelo projeto buscam permitir a alocação de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) para o ressarcimento de despesas com aquisição, implantação, operação e custeio de

equipamentos no âmbito de projetos que visem exclusivamente à preservação e transferência de dados telemáticos a autoridades públicas para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

A cláusula de vigência da proposição, encontrada no art. 16, estabelece que a norma entrará em vigor na data de sua publicação, mas alguns de seus dispositivos somente produzirão efeitos posteriormente. Nesse sentido, o art. 5º somente terá eficácia após decorrido um ano da publicação, e os arts. 3º, 4º, 6º e 7º, após trinta dias. Os demais dispositivos terão plena eficácia a partir da publicação da lei.

Após a deliberação desta Comissão, o projeto seguirá para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Cumpre ainda relatar que o projeto não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Em análise preliminar, verifica-se que a proposição está em consonância com os princípios de técnica legislativa estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. No entanto, alguns ajustes pontuais podem ser sugeridos. Primeiramente, verifica-se que tanto a ementa como o art. 1º da proposição explicitam que as disposições contidas no projeto só podem ser aplicadas na investigação de crimes praticados contra crianças e adolescentes. Dessa forma, mostram-se desnecessárias as menções a essa limitação repetidas nos arts. 7º e 8º. Outra correção se faz necessária no *caput* do art. 12, que se refere aos arts. 9º e 10, quando as penalidades ali mencionadas constam dos arts. 10 e 11.

A proposição tem por principal objetivo tornar mais ágil a transferência de dados informáticos de prestadores de serviço a autoridades públicas para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. A abrangência material das medidas nela preconizadas, todavia, limita-se aos crimes praticados contra crianças e adolescentes.

Não obstante, o projeto reafirma a aplicação da legislação brasileira ao fornecimento dos serviços que menciona sempre que a comunicação tiver origem no País ou quando o fornecedor possuir filial, sucursal, agência, subsidiária ou mandatário em território nacional (art. 1º,

parágrafo único). Nesse aspecto, o projeto mostra-se em harmonia com o disposto no art. 1.137 do Código Civil, que determina que “a sociedade estrangeira autorizada a funcionar ficará sujeita às leis e aos tribunais brasileiros, quanto aos atos ou operações praticados no Brasil”. Também no mesmo sentido é a parte final do § 1º do art. 11 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil), que submete à legislação brasileira as sociedades e fundações estrangeiras que tenham filiais, agências ou estabelecimentos no País.

Ao definir as categorias de fornecedores de serviço, o projeto busca reproduzir, no art. 2º, inciso I, alíneas *a* e *b*, o atual modelo regulatório aplicável ao provimento de acesso à Internet, que, por força do disposto na Norma 4/95, aprovada pela Portaria nº 148, de 31 de maio de 1995, do Ministério das Comunicações, condiciona a utilização da rede à contratação de um serviço de telecomunicações e de um provedor de serviço de conexão à Internet.

Ao tratar das obrigações dos prestadores de serviço, o projeto estabelece prazos de conservação de dados informáticos. Os prestadores de serviços de telecomunicações de acesso deverão guardá-los por três anos, ao passo que os de serviços interativos ou de conteúdo, por seis meses. No primeiro caso, a proposição encontra-se em sintonia com recomendação do Comitê Gestor da Internet no Brasil dirigida aos provedores de acesso à Internet. À guisa de comparação, o art. 6º da Diretiva 2006/24/CE da União Européia, que trata da retenção de dados gerados ou processados em sistemas ou redes de comunicação eletrônica, determina que os dados de tráfego das comunicações eletrônicas sejam preservados por não menos do que seis meses, porém não mais do que dois anos.

No art. 4º, a condição estabelecida para a atribuição de endereço IP tem como objetivo permitir a identificação do usuário responsável por conteúdo que seja objeto de investigação. Em muitos casos, conforme relata a Justificação do projeto, a inexistência de cadastro dessa natureza pode frustrar a investigação de crimes cometidos por meio de sistemas informáticos. É de se ressaltar, todavia, que a medida não atingirá as redes mantidas por usuários finais, tendo em vista que, consoante a definição do art. 2º, inciso III, da proposição, estes não realizam atribuição de endereços IP.

Quanto aos prazos estabelecidos para o atendimento das solicitações de dados (art. 5º, § 2º), cabe ressaltar que estão em consonância com o Termo de Mútua Cooperação celebrado entre prestadores de serviços de telecomunicações e autoridades públicas no âmbito da própria CPI-Pedofilia, que contempla prazos idênticos aos propostos na matéria em exame.

O art. 6º exige maior participação dos fornecedores de serviço no combate aos crimes praticados contra crianças e adolescentes. A medida ora sugerida exige que, ao tomarem conhecimento, por meio da atividade que desenvolvem, da prática de crime contra criança e adolescente, os prestadores de serviço comuniquem o fato à polícia ou ao Ministério Público e preservem as evidências por até 180 dias. Disposição de conteúdo semelhante consta de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado, em 2008, entre o Ministério Público Federal e a Google Brasil Internet Ltda e também do já citado Termo de Mútua Cooperação proposto no âmbito da CPI-Pedofilia.

Ao tratar da transferência de informações à autoridade policial ou ao Ministério Público, reconhecemos que o projeto inova no art. 7º ao estabelecer que os dados cadastrais e de conexão poderão ser requisitados sem prévia autorização judicial, necessária, somente para os dados de conteúdo.

Embora esta medida tenha o potencial de agilizar as investigações dos crimes praticados por meio de sistemas informáticos, entendemos que a doutrina recomenda a participação ativa da justiça e assim oferecemos uma emenda submetendo todo fornecimento de informações à prévia autorização judicial.

Por outro lado, mantivemos outra inovação constante do projeto, em que a prévia autorização judicial não será necessária caso a autoridade policial ou o Ministério Público, necessitem solicitar a imediata preservação dos dados de conteúdo relativos a um determinado usuário ou grupo de usuários armazenados pelo fornecedor de serviço. De acordo com o texto proposto, as informações seriam guardadas pelo prestador de serviços até o advento de ordem judicial que autorize sua transferência à autoridade solicitante ou, na ausência desse provimento, pelo prazo máximo de noventa dias, prorrogável uma vez por igual período. A medida, ao passo que inédita no ordenamento nacional, encontra amparo no art. 16 da Convenção de Budapeste sobre crimes cibernéticos.

Proposta de relevo é encontrada também no art. 9º, que determina a utilização de padrões de comunicação e de medidas de certificação nas transferências de dados previstas nos arts. 7º e 8º. Tal disposição tem o objetivo de facilitar tanto a coleta dos dados pelos fornecedores de serviço, como o tratamento dessas informações por parte das autoridades solicitantes.

Ao tratar das infrações administrativas, o projeto estabelece procedimentos diferenciados para os fornecedores de serviços de telecomunicações, que, nesse aspecto, permaneceriam submetidos ao regime sancionatório da Lei nº 9.472, de 1997, e, consequentemente, à fiscalização da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Quanto aos demais prestadores, seriam fiscalizados diretamente pelo Ministério Público, que também teria competência sobre o primeiro grupo. Os procedimentos para apuração de infrações também seriam diferenciados. No primeiro caso, serão aplicadas as normas internas da Anatel e, subsidiariamente, a Lei nº 9.784, de 1999. No segundo, por envolver a atuação do Ministério Público, a Lei nº 7.347, de 1985.

As questões técnicas referentes aos padrões, formatos e soluções de segurança que serão utilizadas nas trocas de informações entre fornecedores de serviço e autoridades foram deixadas a cargo de regulamento, consoante explicita o art. 14 em seus três primeiros incisos. Trata-se de medida adequada, tendo em vista que a normatização de tal matéria em texto de lei mostra-se incompatível com a flexibilidade exigida pelas constantes evoluções tecnológicas.

O art. 15 trata de mecanismo de compensação financeira pelos custos incorridos pelos fornecedores de serviço para o cumprimento das disposições do projeto. Para tanto, propõe-se a utilização dos recursos do Fistel. Na Justificação, com base em dados fornecidos por fontes oficiais, revela-se que o mencionado Fundo, que tem como uma de suas principais finalidades prover recursos financeiros à Anatel, destina a maior parte de seus recursos para reserva de contingência. Além disso, é mister considerar pertinente a alocação de valores do Fistel a essa finalidade, uma vez que se trata de fundo formado com recursos provenientes de taxas incidentes sobre o próprio setor de telecomunicações, com o propósito de fiscalizar o cumprimento das obrigações legais e regulamentares.

Por derradeiro, o art. 16 estabelece adequado escalonamento para a exigibilidade das obrigações impostas aos fornecedores de serviço, de forma a conceder-lhes tempo suficiente à adaptação de seus sistemas e rotinas.

Em síntese, o exame aqui realizado da proposição revela sua adequação e proporcionalidade aos fins que busca alcançar. No que tange à competência específica desta Comissão, deve-se ressaltar que, ao tempo em que o projeto se mostra capaz de contribuir de forma significativa para o combate aos crimes praticados contra crianças e adolescentes, não compromete a eficiência e a qualidade dos serviços de telecomunicações envolvidos. Tampouco representa alteração de relevo nos marcos regulatórios do setor. Nesse sentido, conforme relatado neste parecer, é importante registrar que grande parte do conteúdo da proposição já consta de Termo de Mútua Cooperação celebrado no âmbito da CPI-Pedofilia com prestadores de serviços de telecomunicações.

Por essas razões, entendemos que a matéria deva ser aprovada por este colegiado, com os ajustes redacionais que apontamos no início desta análise.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 494, de 2008, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCT

Dê-se ao *caput* do art. 7º do PLS nº 494, de 2008, a seguinte redação, deste suprimindo os incisos I e II:

Art. 7º. Em qualquer fase da investigação criminal ou instrução processual penal, deverão os fornecedores de serviços transferir à autoridade policial ou ao órgão do Ministério Público, mediante prévia autorização judicial, em requisição de que conste o número do inquérito policial ou procedimento, os dados de conexão, cadastrais e de conteúdo.

EMENDA Nº - CCT

Dê-se ao *caput* do art. 8º do PLS nº 494, de 2008, a seguinte redação:

Art. 8º. A autoridade policial ou o membro do Ministério Público poderá, independentemente de autorização judicial, solicitar ao fornecedor de serviço de conteúdo ou interativo a imediata preservação dos dados relativos ao conteúdo da comunicação, armazenados em seus servidores, referente a determinado usuário ou grupo de usuários.

.....

EMENDA Nº - CCT

Dê-se ao *caput* do art. 12 do PLS nº 494, de 2008, a seguinte redação:

Art. 12 Na aplicação das penalidades a que se referem os arts. 10 e 11, observar-se-ão:

.....

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

