SF/23489.75172-61

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, do senador Alessandro Vieira, que *dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais*.

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, de autoria do senador Alessandro Vieira, que *dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais*.

A proposição é composta por 24 artigos, distribuídos em dez capítulos.

O Capítulo I (arts. 1º e 2º), que trata das disposições preliminares, estabelece como escopo de aplicação da lei *todo produto ou serviço de tecnologia da informação direcionado ou de provável acesso por crianças e adolescentes, disponível em território nacional, independentemente de sua localização, desenvolvimento, fabricação, oferta, comercialização e operação*. Adicionalmente, relaciona as definições que serão usadas ao longo da proposição, como aplicações de internet, produto ou serviço de tecnologia da informação, produto ou serviço de monitoramento infantil, rede social, caixa de recompensa (*loot box*) e perfilamento.

O Capítulo II (arts. 3º a 6º) trata das regras aplicáveis aos produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes. Nesse esforço, estabelece os

SF/23489.75172-61

fundamentos para sua utilização, bem como atribui obrigações a seus fornecedores e a provedores de aplicações de internet.

O Capítulo III (art. 7º) trata dos critérios a serem observados no desenvolvimento e no uso de produtos de monitoramento infantil.

O Capítulo IV (arts. 8º e 9º) trata dos jogos eletrônicos. Nessa seara, proíbe a oferta de caixas de recompensa (*loot boxes*), que são equiparadas aos jogos de azar, nos termos do Decreto-Lei nº 3.668, de 3 de outubro de 1941, e estabelece uma série de regras aplicáveis aos jogos eletrônicos que possibilitem a interação entre usuários.

O Capítulo V (arts. 10 a 12) versa sobre a publicidade em meio digital. Nesse sentido, o art. 10 do projeto estabelece que os produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças devem coibir o direcionamento de publicidade a esse público. Já o art. 11 trata da publicidade ou comunicação mercadológica direcionada a adolescentes. O art. 12, por sua vez, veda a utilização de técnicas de perfilamento para o direcionamento de publicidade a crianças e adolescentes, bem como o emprego de análise emocional, realidade aumentada, realidade estendida e realidade virtual para esse fim.

O Capítulo VI (arts. 13 e 14) trata das redes sociais. De acordo com o texto proposto, as plataformas devem impedir a criação de contas por crianças. Com essa finalidade, os provedores de redes sociais devem informar, de forma clara e destacada, sobre a não adequação de seus serviços a crianças. No mesmo sentido, devem monitorar e vedar, respeitadas as limitações técnicas de seus serviços, a veiculação de conteúdos que visem à atração evidente de crianças. Os provedores de redes sociais poderão requerer a confirmação de identificação, mediante apresentação de documento válido, dos responsáveis por contas com fundados indícios de operação por crianças e ainda deverão aprimorar continuamente seus mecanismos de verificação de idade para identificar contas operadas por crianças.

O Capítulo VII (arts. 15 a 17) trata do reporte de violações aos direitos de crianças e adolescentes. Para tanto, os fornecedores de produtos ou serviços deverão criar mecanismos para recebimento de denúncias. Uma vez notificados acerca da violação de direitos de crianças e adolescentes no âmbito de seus serviços, os provedores deverão oficiar o Ministério Público e demais autoridades competentes para instauração de investigação. Além disso, devem proceder à retirada do conteúdo ofensivo, independentemente de ordem

SF/23489.75172-61

judicial. Já os provedores de aplicações com mais de um milhão de usuários crianças e adolescentes com conexão de internet no território nacional devem elaborar relatórios semestrais sobre as medidas adotadas em relação à moderação de conteúdos, recebimento e tratamento de denúncias, identificação de atos ilícitos, entre outros, a serem apresentados à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

O Capítulo VIII (art. 18), dispõe sobre a governança. Nesse sentido, confere à ANPD a atribuição de estabelecer diretrizes e orientações de boas práticas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, mediante consulta ao Ministério da Justiça, ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e ao Comitê de Acompanhamento da Classificação Indicativa do Ministério da Justiça.

O Capítulo IX (arts. 19 e 20) trata das sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das obrigações previstas na lei a ser editada. As penas previstas no projeto compreendem advertência, multa, suspensão temporária e proibição de exercício de atividades. De acordo com o projeto, as sanções deverão ser aplicadas pelo Poder Judiciário, respeitados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório. Os valores das multas aplicadas serão destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos para aplicação em políticas e projetos que tenham por objetivo a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital.

Por fim, o Capítulo X (arts. 21 a 24) contém as disposições finais. É promovida alteração no art. 14 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). Além disso, o projeto determina que os equipamentos eletrônicos de uso pessoal comercializados no país que permitam acesso à internet deverão conter adesivo relativo à necessidade de proteção de crianças e adolescentes a sítios com conteúdo impróprio ou inadequado a essa faixa etária. Já a cláusula de vigência estabelece que a lei entrará em vigor após decorrido um ano de sua publicação oficial.

Na justificação da matéria, seu autor esclarece que o objetivo da proposição é promover a proteção integral de crianças e adolescentes no ambiente digital, com avanços em relação à segurança do uso da internet, com respeito à autonomia e ao desenvolvimento progressivo do indivíduo. Nesse sentido, assevera que o projeto tem como fundamentos a prevalência absoluta do interesse das crianças e adolescentes, a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento biopsíquico e a proteção contra a exploração comercial

SF/23489.75172-61

indevida. O autor ainda relaciona diversas referências que foram utilizadas na formulação da proposição, como o *Age Appropriate Design Code* do *Information Comissioner's Office* do Reino Unido; o parecer do Conselho Federal de Psicologia sobre as caixas de recompensa (*loot boxes*); a Resolução nº 163, de 13 de março de 2014, do Conanda; o Comentário Geral nº 25 sobre direitos das crianças no ambiente digital do Comitê de Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas, e o precedente estabelecido pelo Superior Tribunal de Justiça sobre a obrigação de remoção de conteúdo que viole direitos de crianças e adolescentes em aplicações de internet, independentemente de ordem judicial.

A matéria foi apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que acatou o parecer do relator, senador Flávio Arns, pela aprovação do projeto. Após a manifestação deste colegiado, o projeto seguirá para a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT), para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Consoante o disposto no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre a este colegiado pronunciar-se primordialmente sobre a constitucionalidade, a regimentalidade e a juridicidade das matérias que lhe são submetidas por despacho da Presidência.

Nesse sentido, é importante destacar que a matéria já foi analisada pela CDH. Naquela comissão, foi aprovado o parecer do relator, que asseverou que o projeto apresenta diversas qualidades, que tornam sua incorporação ao ordenamento jurídico algo do melhor interesse da sociedade brasileira. Outrossim, o projeto será apreciado de forma terminativa pela CCT, que certamente poderá aprofundar a discussão sobre o mérito da proposição.

Dessa forma, dentro do escopo do exame que cabe a esta Comissão, no que tange à constitucionalidade formal do projeto, verifica-se que a matéria nele versada integra o conjunto das competências normativas da União, uma vez que compreende aspectos relativos a informática, propaganda comercial e proteção de dados pessoais, mencionados, respectivamente, nos incisos IV, XXIX e XXX do art. 22 da Constituição. Compete ainda à União legislar, de forma concorrente com os estados e o Distrito Federal, sobre

SF/23489.75172-61

proteção à infância e à juventude, conforme estabelecido no inciso XV do art. 24 da Constituição. Outrossim, a matéria integra o rol das competências legislativas do Congresso Nacional, nos termos do **caput** do art. 48 da Lei Maior. Não obstante, identificam-se pontos do projeto que demandam ajustes, na forma do art. 101, § 2º, do RISF, sob pena de caracterização de vício de inconstitucionalidade formal.

Nesse esforço, observa-se que os §§ 1º e 3º do art. 6º da proposição criam novas atribuições e regramentos para a atuação de órgãos internos da administração do Poder Executivo e, por essa razão, conflitam com o disposto nos arts. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, e 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição. A esse respeito, registra-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.254, no sentido de que *é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa*. Ademais, na forma em que apresentadas, consistem em disposições meramente autorizativas, pois estabelecem que o órgão indicado (Coordenação de Política de Classificação Indicativa do Ministério da Justiça) **poderá** publicar diretrizes e referências de mecanismos de controle parental (§ 1º) e que os provedores e aplicação **poderão** submeter propostas para validação do Ministério da Justiça (§ 3º). Dessa forma, propõe-se a supressão dos §§ 1º e 3º do art. 6º do projeto.

Em relação ao § 4º do art. 13, que atribui à ANPD a competência para aferir o aprimoramento dos mecanismos de verificação de idade para identificação de contas operadas por crianças em redes sociais, é necessário reconhecer que tal atribuição já integra o conjunto das competências da referida entidade para dispor sobre padrões técnicos a serem observados no tratamento de dados pessoais, nos termos dos arts. 40; 46, § 1º; 51; e 55-J, inciso VIII; entre outros, da LGPD. Nesse sentido, o dispositivo, a rigor, não impõe nova atribuição àquela entidade. Apenas especifica o conteúdo das competências que já lhe são outorgadas, de modo a esclarecer que compreendem a aferição dos mecanismos de verificação de idade em contas de redes sociais, com a finalidade de evitar a criação de contas e perfis por crianças. Não obstante, afigura-se mais adequado delegar à própria ANPD a definição dos meios pelos quais essa atribuição será exercida, razão pela qual é proposta a supressão da parte final do dispositivo em comento, que trata do envio de relatórios semestrais àquela autoridade.

SF/23489.75172-61

O mesmo raciocínio pode ser adotado em relação ao parágrafo único do art. 17, que trata do encaminhamento de relatórios à ANPD, atribuição esta já compreendida no escopo dos arts. 38 e 55-J, inciso XIII, da LGPD.

Já o art. 18 trata do estabelecimento, pela ANPD, de diretrizes e orientações de boas práticas para proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, consultados o Ministério da Justiça, o Conanda, e o Comitê de Acompanhamento da Classificação Indicativa do Ministério da Justiça. Nos termos discutidos anteriormente, trata-se de atividade que pode ser compreendida como integrante do conjunto das competências legalmente atribuídas à ANPD. Ademais, a referida autoridade tem o dever de articular-se com outros órgãos e entidades públicos para o exercício de suas funções, nos termos do inciso XXIII e dos §§ 3º e 4º do art. 55-J da LGPD. Por conseguinte, propõe-se nova redação para ao dispositivo, de forma a esclarecer que a função nele prevista será exercida dentro do escopo das demais competências já atribuídas à ANPD, em articulação com os demais órgãos e entidades públicos com atuação na área de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Pelas mesmas razões, propõe-se alteração semelhante para o art. 21.

No que se refere à constitucionalidade material, é possível observar que a proposição busca dar efetividade ao disposto no art. 5º, incisos XXXII e LXXIX, da Constituição, que tratam, respectivamente, da proteção do consumidor e dos dados pessoais. Além disso, é evidente o esforço no sentido da realização dos propósitos enunciados no art. 227 da Lei Maior, que estabelece a responsabilidade da família, da sociedade e do estado de *assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*.

No entanto, reflexão mais aprofundada se faz necessária em relação ao art. 10 do projeto, que dispõe que os produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças devem coibir o direcionamento de publicidade e comunicação mercadológica a esse público.

A esse respeito, é certo que, consoante o entendimento adotado pelo STF na ADI nº 3.311, o discurso publicitário conta com a proteção constitucional da liberdade de expressão, sujeita, contudo, a restrições legais de variada intensidade, de modo proporcional, para a tutela de outros direitos

SF/23489.75172-61

fundamentais. São exemplos as limitações estabelecidas à publicidade de cigarros, bebidas alcoólicas, remédios, terapias e defensivos agrícolas estabelecidas na Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, com amparo expresso no § 4º do art. 220 da Constituição. No referido julgado, o STF também considerou a proteção da criança e do adolescente como motivo válido para o estabelecimento de restrições à liberdade de expressão publicitária.

O questionamento que se faz em relação ao art. 10, todavia, diz respeito à proporcionalidade da medida nele preconizada, a partir da relação entre os meios empregados e os fins perseguidos. Nesse sentido, são pertinentes e meritórios os esforços de proteção da criança contra determinadas espécies de discurso publicitário, tendo em vista os danos que podem ser causados à pessoa em fase de desenvolvimento. No entanto, as regras previstas no art. 10 do projeto são extremamente restritivas e, nesse sentido, mostram-se desproporcionais, pois, na prática, proíbem qualquer tipo de publicidade destinada a esse público.

A esse respeito, vale ressaltar que o § 2º do art. 37 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), já considera abusiva a publicidade que *se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança*. Nos termos do art. 67 do mesmo código, constitui infração penal, punível com detenção de três meses a um ano e multa, *fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva*.

Paralelamente, o art. 11 do projeto, que trata de restrições à publicidade destinada a adolescentes, mostra-se adequado para prover proteção não somente àquele público, mas também a crianças. Com efeito, exige que sejam respeitados os princípios previstos no art. 3º, de que se destaca a proteção contra a exploração comercial indevida. Além disso, a publicidade ou comunicação mercadológica direcionada a esse público não deve favorecer ou estimular qualquer espécie de ofensa ou discriminação de gênero, orientação sexual e identidade de gênero, racial, social, política, religiosa ou de nacionalidade; induzir, mesmo que implicitamente, sentimento de inferioridade por não consumir determinado produto ou serviço; e tampouco induzir, favorecer, enaltecer ou estimular, de qualquer forma, atividades ilícitas, violência ou degradação do meio ambiente. Deve ainda primar pela apresentação verdadeira do produto ou serviço oferecido, esclarecendo sobre suas características e funcionamento, considerando especialmente as peculiaridades do público a que se destina.

SF/23489.75172-61

Por essa razão, propõe-se que as restrições à publicidade e à comunicação mercadológica destinadas a adolescentes, previstas no art. 11, sejam aplicáveis também àquelas dirigidas a crianças, mediante os ajustes redacionais correspondentes no corpo do referido dispositivo. De forma concomitante, com base no § 2º do art. 101 e na parte final do inciso III do art. 230 do RISF, propõe-se a supressão do art. 10 do projeto.

Quanto à regimentalidade, não se identifica violação das disposições pertinentes do RISF. De forma semelhante, em relação à juridicidade, observa-se que o projeto apresenta conformidade aos atributos de novidade, abstratividade, generalidade, imperatividade e coercibilidade.

Já as regras para a aplicação de sanções, previstas no art. 19 do projeto, merecem exame mais aprofundado sob o prisma da organicidade do sistema jurídico. De acordo com o **caput** do referido dispositivo, as penalidades somente poderão ser aplicadas pelo Poder Judiciário, assegurados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório. De acordo com o previsto no § 3º do referido artigo, as decisões que impuserem as sanções de suspensão temporária ou proibição do exercício de atividades somente surtirão efeito após confirmação pelo tribunal respectivo. O § 4º, por sua vez, determina que as decisões de primeira instância que resultarem na aplicação de sanções serão necessariamente remetidas ao respectivo tribunal, mesmo que não tenha sido interposto recurso pela parte a que se aplicou a sanção.

A esse respeito, convém recordar que já existe um conjunto de regras processuais que disciplinam a apuração de infrações a direitos de crianças e adolescentes e a consequente aplicação de sanções, previsto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). Dessa forma, propõe-se que as normas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 19 do projeto sejam substituídas por referência à aplicação das regras pertinentes do ECA.

Por fim, do ponto de vista da técnica legislativa, o projeto não ofende o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Diante de todas essas considerações e na forma do § 2º do art. 101 do RISF, propõe-se que esta Comissão se manifeste pela aprovação do PL nº 2.628, de 2022, com as emendas que apresentamos.

SF/23489.75172-61

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, com as seguintes emendas:

Emenda nº -CCJ

Suprima-se o § 1º do art. 6º do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022.

Emenda nº -CCJ

Suprima-se o § 3º do art. 6º do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022.

Emenda nº -CCJ

Dê-se a seguinte redação ao **caput**, ao inciso II e aos §§ 1º e 2º do art. 11 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, suprimindo-se o art. 10 da mesma proposição:

> "**Art. 11.** A prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica a crianças e adolescentes deve observar os fundamentos previstos no art. 3º desta Lei, bem como:
>
> .....
>
> II – não induzir, mesmo implicitamente, sentimento de inferioridade na criança ou no adolescente caso não consuma determinado produto ou serviço;
>
> .....
>
> § 1º Aplica-se o disposto no **caput** deste artigo a toda forma de exibição de produtos ou serviços, ainda que gratuitos, destinados a crianças e adolescentes, inclusive por meio de plataformas de compartilhamento de vídeo, de redes sociais e de outros produtos ou serviços de tecnologia da informação.

SF/23489.75172-61

§ 2º A prática de publicidade ou comunicação mercadológica deixará explícita esta condição para as crianças e os adolescentes a que se destina."

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao § 4º do art. 13 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

"**Art. 13** .....

.....

.

§ 4º O aprimoramento de que trata o § 3º será aferido pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

....."

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao art. 18 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

"**Art. 18.** A Autoridade Nacional de Proteção de Dados, no escopo das competências que lhe são outorgadas pela Lei nº 13.709, de 2018, e em articulação com demais órgãos e entidades públicos com atuação na área de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, estabelecerá diretrizes e orientações de boas práticas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital."

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao § 3º do art. 19 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação, suprimindo-se o § 4º do mesmo artigo:

"**Art. 19.** .....

.....

SF/23489.75172-61

§ 3º O processo de apuração das infrações ao disposto nesta Lei e de aplicação das sanções cabíveis rege-se pelas disposições relativas à apuração de infrações administrativas às normas de proteção da criança e do adolescente e à imposição das respectivas penalidades previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de1990."

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao art. 21 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

"**Art. 21.** A Autoridade Nacional de Proteção de Dados, em articulação com demais órgãos e entidades públicos com atuação na área de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, emitirá recomendações e modelos destinados à compreensão do consentimento previsto no § 1º do art. 14 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018."

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator