



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jorge Kajuru

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 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 oficial o Ministério Público e demais autoridades competentes para instauração de investigação. Além disso, devem proceder à retirada do conteúdo ofensivo, independentemente de ordem 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 indevida. O autor ainda relaciona diversas referências que foram utilizadas na formulação da proposição, como o *Age Appropriate Design Code* do *Information Commissioner'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.

Foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria do senador Carlos Viana, que sugere alteração da redação do inciso I do art. 11 da proposição.

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.

Dessa forma, dentro do escopo do exame que cabe a esta Comissão, 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. Do ponto de vista da técnica legislativa, a proposição não ofende o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No que tange à constitucionalidade formal, verifica-se que a matéria versada no projeto 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 proteção à infância e à juventude, conforme estabelecido no inciso XV do art. 24 da Constituição. Ademais, 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 vários dispositivos criam novas atribuições e regramentos para a atuação de órgãos internos da administração do Poder Executivo e, por essa razão, podem suscitar questionamento de constitucionalidade diante do disposto nos arts. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, e 84, inciso VI, alínea *a*, da Constituição. Para contornar eventuais objeções dessa natureza, propõem-se os ajustes redacionais necessários no inciso II do parágrafo único do art. 4º; nos §§ 1º e 3º do art. 6º; no art. 9º; no § 4º do art. 13; no parágrafo único do art. 17; no art. 18; e no 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 Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 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 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.

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.

Adicionalmente, alguns pontos do projeto podem ser aprimorados. O art. 13 determina que as aplicações de redes sociais devem impedir a criação de contas ou de perfis de usuários por crianças. Os resultados da pesquisa *Tic Kids Online Brasil 2023*, realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br), no entanto, revelam que o uso da internet entre crianças brasileiras é amplamente disseminado. Com efeito, de acordo com a referida pesquisa, entre os atuais usuários de internet com idade entre 9 e 17 anos, 24% tiveram seu primeiro contato com a rede antes de completar os 6 anos de idade. Ao todo, 75% desses usuários tiveram seu primeiro acesso à internet antes dos 12 anos de idade. Adicionalmente, 87% da população entre 9 e 10 anos de idade já acessou a internet; percentual que sobe para 96% no segmento de 11 a 12 anos.

Dessa forma, considerando a realidade do uso da internet pelo público infantil no Brasil, é razoável admitir a criação de contas e perfis de usuários em redes sociais por crianças, desde que estejam vinculados à conta ou perfil de um de seus responsáveis legais. Por essa razão, propõe-se a correspondente alteração na redação do **caput** do art. 13.

Outro melhoramento a ser proposto diz respeito ao preenchimento de uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro relativa à notificação de conteúdos de exploração e abuso sexual infantil (CEAS). A título de exemplo, no direito norte-americano, de acordo com o § 2258A do Capítulo 110 do Título 18 do *U.S. Code* – o Código de Leis dos Estados Unidos da América – os provedores de serviços *on line* devem informar à autoridade competente sempre que tiverem conhecimento de conteúdo que configure exploração sexual infantil. Uma vez que o objetivo da proposição em análise é a proteção de crianças e adolescentes no ambiente virtual, mostra-se pertinente o acréscimo de disposições nesse sentido, na forma de um novo capítulo, intitulado *Do Combate a Conteúdos de Exploração e Abuso Sexual*.

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.

Quanto à Emenda nº 1, considera-se que a atual redação do inciso I do art. 11 já é bastante abrangente para compreender um amplo leque de condutas discriminatórias que não devem ser fomentadas pela publicidade dirigida a crianças e adolescentes. Por essa razão, propõe-se sua rejeição.

Diante de todas essas considerações e na forma do § 2º do art. 101 do RISF, propõe-se que esta Comissão se manifeste pelo acolhimento do PL nº 2.628, de 2022, com as emendas que apresentamos, e pela rejeição da Emenda nº 1.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, com as emendas apresentadas a seguir, e pela rejeição da Emenda nº 1:

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao inciso II do parágrafo único do art. 4º do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 4º**

Parágrafo único.

.....

II – elaborar relatório de impacto à proteção de dados pessoais a ser compartilhado sob requisição do órgão competente do Poder Executivo, na forma do regulamento.”

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao § 1º do art. 6º do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 6º**

§ 1º O Poder Executivo poderá publicar diretrizes e referências de mecanismos de controle parental aos provedores de aplicações de internet e aos fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes, nos termos do regulamento.

.....”

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao § 3º do art. 6º do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 6º**

.....

§ 3º Os provedores de aplicações e os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes poderão submeter propostas de controle parental para validação do Poder Executivo, não sendo este um pré-requisito para disponibilização de produtos e serviços ao público, nos termos do regulamento.”

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao **caput** do art. 9º do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 9º** Caso o jogo eletrônico possibilite a interação entre usuários por meio de mensagens de texto, áudio ou vídeo, de forma síncrona ou assíncrona, a classificação indicativa deverá considerar a faixa etária imediatamente mais restritiva de acordo com orientações do Poder Executivo.

.....”

Emenda nº -CCJ

Suprima-se o art. 10 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, promovendo-se as seguintes alterações no atual art. 11 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.

§ 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 **caput** do atual art. 13 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 13.** No âmbito de seus serviços, as aplicações de redes sociais devem garantir que contas ou perfis de usuários de crianças estejam vinculados a conta ou perfil de usuário de um de seus responsáveis legais.

.....”

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao § 4º do atual 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 pelo Poder Executivo, na forma do regulamento.

.....”

Emenda nº -CCJ

Insiram-se o seguinte Capítulo VII e o correspondente art. 15 no Projeto de Lei nº 2.628, de 2022:

CAPÍTULO VII

DO COMBATE A CONTEÚDOS DE EXPLORAÇÃO E ABUSO SEXUAL INFANTIL

“**Art. 15.** Os provedores de aplicações de internet e os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes devem operar com sistemas e processos que garantam que o provedor ou o fornecedor relatem os conteúdos de exploração e abuso sexual infantil detectados ou não relatados presentes em seus produtos ou serviços às autoridades nacionais e internacionais competentes, na forma do regulamento.

§ 1º Os relatórios de denúncia de conteúdo de exploração e abuso sexual infantil devem ser enviados à autoridade competente, observados os requisitos e prazos estabelecidos em regulamento.

§ 2º Os provedores e fornecedores deverão reter, pelo prazo estabelecido em regulamento, os seguintes dados associados a um relatório de conteúdo de exploração e abuso sexual infantil:

I – conteúdo gerado, carregado ou compartilhado por qualquer usuário mencionado no relatório ou metadados relacionados ao referido conteúdo; e

II – dados do usuário responsável pelo conteúdo ou metadados a ele relacionados.”

Emenda nº -CCJ

Dê-se ao parágrafo único do atual art. 17 do Projeto de Lei nº 2.626, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 17.**

.....
Parágrafo único. O relatório deverá ser publicado no sítio eletrônico da plataforma e enviado às autoridades competentes para fins de atendimento ao disposto nos incisos V e VI do **caput** deste artigo, nos termos do regulamento.”

Emenda nº -CCJ

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

“**Art. 18.** O Poder Executivo estabelecerá diretrizes e orientações de boas práticas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, nos termos do regulamento.”

Emenda nº -CCJ

Substituam-se os §§ 3º e 4º do atual art. 19 do Projeto de Lei nº 2.628, de 2022, pelo seguinte § 3º:

“**Art. 19.**

.....
 § 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 1990.”

Emenda nº -CCJ

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

“**Art. 21.** O Poder Executivo 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, nos termos do regulamento.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator