CONTRIBUIÇÕES AO

PL 2628/2022

REGULAÇÃO DE SERVIÇOS E PUBLICIDADE DIRECIONADAS A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS PLATAFORMAS DIGITAIS

SLEEPING GIANTS BRASIL

CONTRIBUIÇÕES AO

PL 2628/2022

REGULAÇÃO DE SERVIÇOS E PUBLICIDADE DIRECIONADAS A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS PLATAFORMAS DIGITAIS

FICHA TÉCNICA

RELATÓRIO:
Contribuições ao PL 2628/2022 - Regulação de Serviços e Publicidade direcionadas a Crianças e Adolescentes nas Plataformas digitais.
(Maio, 2024)

DESENVOLVIMENTO:
Diretoria Jurídica
Sleeping Giants Brasil
Av. Guido Caloi, 1000 – Bl. 5 – 4º. Andar - Jd. São Luis
São Paulo – SP
CEP 05.802-140

contato@sleepinggiantsbrasil.com
www.sleepinggiantsbrasil.com

PROJETO GRÁFICO
Sleeping Giants Brasil

SLEEPING GIANTS BRASIL

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei 2628/2022, de autoria do Senador Alessandro Vieira (MDB/SE), visa estabelecer regras e mecanismos de proteção à criança e ao adolescente no ambiente digital. A proposta foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Nacional e agora passará pela Comissão de Comunicação e Direitos Digitais (CCDD). O texto propõe a instauração de normativas para redes sociais, aplicativos, sites, jogos eletrônicos, softwares, produtos e serviços virtuais com o objetivo de criar proteção mais abrangente para crianças e adolescentes na esfera digital.

Entendemos que este é um projeto de legislação de suma importância visto que é cada vez mais evidente as inúmeras vulnerabilidades e questões enfrentadas no mundo digital, em especial por crianças e adolescentes. Assim, é mais que necessária uma legislação que tenha como prioridade o **princípio da proteção integral da criança e do adolescente**, preceito este sacramentado em diversos dispositivos do ordenamento brasileiro, bem como em vasta jurisprudência pátria.

É a partir de tal regime que o Sleeping Giants Brasil, em vista de contribuir com o debate público sobre a proposta, traz o presente documento. Aqui teremos especial olhar para o projeto em questões como o regime de responsabilidade destes e a publicidade digital. Partimos da perspectiva dos direitos das crianças e adolescentes, bem como a preocupação com o combate ao ecossistema desinformativo e a promoção da integridade da informação no mundo digital, e como isso impacta crianças e adolescentes de forma especial, em razão de sua vulnerabilidade.

A exemplo desta realidade, Nos EUA, por exemplo, 60% dos jovens entre 13 e 17 anos acreditam em desinformação na internet, segundo pesquisa divulgada pela Folha de São Paulo[1], apontando como desde a tenra idade, esses dois grupos já sentem o impacto da desinformação. Neste sentido, os efeitos da exposição a conteúdos intencionalmente enganosos são extremamente danosos, visto que se tratam de pessoas ainda em formação física e mental; provocando, ainda, a descrença em autoridades, instituições e a propensão a confiar em falsas certezas[2].

1 https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/09/adolescentes-sao-mais-vulneraveis-a-teorias-da-conspiracao.shtml

2 SaferNet. Desinformação também mira e se utiliza de crianças e adolescentes. Disponível em: https://new.safernet.org.br/content/desinformacao-tambem-mira-e-se-utiliza-de-criancas-e-adolescentes

Isto acontece ao mesmo tempo que os ecossistemas desinformativos não são objeto de combate efetivo pelas plataformas. A autorregulação, apesar de comum no âmbito das tecnologias e redes sociais, não é suficiente para coibir e combater práticas abusivas de usuários ou das próprias plataformas. AS plataformas também não tem nenhum incentivo para criar de forma eficaz sistemas para este combate, uma vez que lucram com o modelo de negócios que se beneficia de tais ecossistemas deletérios - mesmo em detrimento do consumidor em geral ou ainda de crianças e adolescentes.

Por isso, se faz necessária a intervenção pública de forma mais abrangente, como vem ocorrendo em países como o Reino Unido[3], França, Cingapura (que adotaram medidas legislativas concretas a fim de banir a desinformação) e países que estão em desenvolvimento como Estados Unidos e Canadá.

Neste documento abordaremos o regime de responsabilidade dos provedores e a questão publicidade digital dentro do escopo, histórico e projetos de dispositivos do PL 2628/2022.

3 *Her Majesty's Government. Online Harms White Paper. UK: APS Group, April 2019. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793360/Online_Harms_White_Paper.pdf/*

REGIME DE RESPONSABILIDADE

No ordenamento nacional a remoção de conteúdo online é regida pelo modelo *judicial notice and takedown*, a partir do qual a responsabilidade civil demanda prévia decisão judicial determinando a remoção do conteúdo, regime este estabelecido pelo art. 19 do Marco Civil da Internet - atualmente em discussão pelo Supremo Tribunal Federal sob o tema 987.

As exceções são situações relativas à divulgação não consentida de fotos/vídeos íntimos e de direitos autorais, regidas pelo art. 21 do mesmo diploma legal. Ou seja, nas demais situações de violação a direitos, que se resumam a uma denúncia dentro do próprio ambiente do provedor de serviços ou produtos digitais, sem determinação judicial de remoção, não há responsabilidade civil. Assim, a decisão é regida pelo modelo de autorregulação pela moderação interna.

O PL 2628/2022 traz certa inovação ao apresentar uma nova exceção ao regime do art. 19 do MCI, independente da decisão do STF sobre o tema. Em seu artigo 21, que afirma que os provedores devem retirar "conteúdo que viola os direitos das crianças e adolescentes **assim que forem comunicados** no caráter ofensivo da publicação, **independente de ordem judicial**".

De certa forma, tal previsão estaria apenas positivando a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça que decidiu ser dever do provedor de aplicação de Internet a remoção de conteúdo ofensivo a menor de idade na rede, independente de ordem judicial. A decisão foi proferida pela Quarta Turma do STJ, no bojo do REsp 1783269, e o relator declarou que o ECA possui caráter ëspecialíssimo" e, por isso, prevalece como sistema protetivo diante de lei que rege os serviços prestados por provedores de Internet.

Assim, segundo o STJ, não poderia haver uma aplicação isolada do artigo 19 do MCI, e sim uma interpretação global dentro do ordenamento brasileiro. Neste sentido, o princípio da proteção integral, extraída do art. 227 da CFRB/1988, cria verdadeira "imposição legal, com eficácia erga omnes, (...) prevendo uma obrigação de agir, direcionada a todos da sociedade, que passam a ser agentes de proteção dos direitos do menor, na medida do razoável e do possível", nas palavras do relator, Ministro Antonio Carlos Ferreira. Sendo assim, a exceção criada pelo art. 21 já encontra respaldo na jurisprudência brasileira sobre a questão, tratando-se de uma positivação do comando.

O projeto vai ainda além ao estabelecer obrigação aos provedores de serviço o dever de contribuir com investigações

acerca da conduta de seus usuários. Isso ocorre a partir da **necessidade de oficiar o Ministério Público** sobre as violações notificadas aos provedores do serviço com o objetivo de instaurar investigação, previsão contida no **parágrafo único do art. 20** do projeto de lei. Ademais, tal obrigatoriedade abrange não apenas conteúdo de abuso e exploração infantil, como também qualquer desrespeito aos direitos da criança.

Ainda que consideremos tal abordagem do PL positiva, já que amplia a proteção ao tornar obrigatória a remoção de conteúdo, é necessário fazer algumas reflexões sobre os dispositivos supracitados.

Em primeiro lugar, a norma estabelecida pelo art. 21 do texto proposto deixa algumas dúvidas sobre a sua aplicabilidade, desde a questão do momento a que a responsabilidade do provedor passa a valer, quanto dos mecanismos previstos que deem eficácia ao comando.

> Art. 21. Para atender ao princípio da proteção integral, é dever dos fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes proceder à retirada de conteúdo que viola direitos de crianças e adolescentes **assim que forem comunicados** do caráter ofensivo da publicação, independentemente de ordem judicial. (Texto do PL)

O artigo dirige os provedores de serviço à retirada do ar do conteúdo violador **assim que forem comunicados** do caráter ofensivo da publicação. Tal redação deixa de criar qualquer tipo de filtro a ser feito pelas plataformas. Da forma como está, o dispositivo poderia ser utilizado de forma equivocada para retirar conteúdos diversos da internet, dirigidos aos público jovem ou não, que poderiam ser notificados com base no dispositivo e, **uma vez comunicados**, esta seria o gatilho para a remoção do conteúdo, configurando o momento do início da responsabilidade dos provedores - sem qualquer necessidade de filtro por parte destes.

Entendemos que a redação da proposta deveria ser modificada para evitar que denúncias em massa de conteúdos não violadores dos direitos das crianças fossem removidos do ar de forma equivocada. A simples mudança de “forem comunicados” por “tomarem ciência” poderia criar a necessidade de análise da plataforma, que deveria verificar a plausibilidade de violação de direitos de crianças e adolescentes antes de proceder com a remoção de tais conteúdos.

Esta mudança resolveria inclusive a preocupação trazida pelo parágrafo único do art. 20, que poderia gerar um volume

imenso de conteúdos a serem investigados sem qualquer tipo de obrigação das plataformas de filtrar tais questões, criando uma pressão ainda maior sobre o judiciário brasileiro. Aqui há uma preocupação sobre o fluxo de tratamento e envio dessas informações para os órgão competentes, mas a simples mudança na redação do artigo 21 poderia minimizar tais questões.

Nesse mesmo sentido, o artigo 21 deve incorporar previsões que criem salvaguardas para evitar que tal dispositivo seja usado para impedir a circulação de conteúdos lícitos e que promovam a diversidade cultural, social e política, ou mesmo crie obstáculos aos direitos de acesso à informação e à participação de crianças e adolescentes no ambiente digital.

Ademais, o artigo ou mesmo o projeto de lei não fala o que são violações aos direitos de crianças e adolescentes ou mesmo a definição de o que seria informação de "caráter ofensivo" aos mesmo. Aqui, seria importante a vinculação da obrigação gerada pelo art. 21 às condutas elencadas no art. 6° do projeto de lei de forma expressa - entendendo que o artigo incorpora conteúdos nocivos de forma geral.

Por fim, o art. 21 não prevê a disponibilização de sistema para recebimento e processamento de reclamações e denúncias de abusos cometidos pelos usuários dentro das plataformas de provedores de serviço. Tal previsão somente é encontrada no §2° do art. 14, dentro do capítulo sobre jogos eletrônicos.

Entendemos que a previsão de tal sistema de recebimento e processamento de reclamações e denúncias deveria ser uma obrigação geral para os provedores de serviços e produtos de tecnologia da informação - em especial tendo em vista os dispositivos tratados anteriormente, como o art. 20 e 21 do diploma.

Aqui nesta seção do documento, fizemos a sugestão de alteração do artigo 21, entretanto, tendo em perspectiva a necessidade do sistema de denúncias de forma geral, que está somente previsto para jogos eletrônicos no art. 14, seria talvez importante proceder com uma certa reforma de tais dispositivos, criando no art. 6° a previsão de tal sistema de como geral para os provedores de serviço.

Aqui poderíamos ainda entrar na discussão sobre o tempo adequado para análise das denúncias e reclamações de usuários, assim como ele tem sido feito, por exemplo, nas discussões do *Kids Online Safety Act* nos Estados Unidos. Entretanto, acreditamos que, por hora, tal discussão criaria demasiados entraves para a proposta atual. Neste sentido, tal questão poderia ser objeto de regulamento posterior.

PUBLICIDADE DIGITAL E A CRIANÇA E O ADOLESCENTE

O texto que chega à Comissão de Comunicação e Direito Digital tem somente um artigo no capítulo sobre Publicidade em meio digital, capítulo VI, o artigo 15. Entretanto, anteriormente, durante a tramitação na Comissão de Constituição de Justiça, uma das principais controvérsias sobre o projeto de lei repousava sobre o tema.

A publicidade digital é um tema crucial quando falamos em regulação de produtos ou serviços de tecnologia da informação, digitais ou não. Isto porque a publicidade é central no modelo de negócio das principais plataformas digitais que a lei, superveniente deste processo, irá normatizar. Assim, quando falamos do ambiente digital, é necessário pensar mecanismos de proteção também pela perspectiva da publicidade digital.

Neste sentido, o Projeto de Lei em questão possuía problemas na definição de publicidade digital e na previsão de proteção às crianças e aos adolescentes. Essa situação se tornou ainda mais preocupante com as proposições inseridas nas versões do relatório ao projeto apresentados pelo Senador Jorge Kajuru em 06/11/2023 e presente em todas as versões do projeto até quase a aprovação do texto pela comissão. O texto do relator, além de manter os problemas anteriores, ia além e liberava a publicidade infantil no meio digital - o que abriria a possibilidade de que ela fosse levada também a outros meios. Tal relatório só mudou mais tarde, a partir da aprovação da emenda n. 6, da qual falaremos mais tarde.

Nos documentos supracitados, mudanças nos artigos 10 e artigo 11 do texto anteriormentes apresentados (previamente a novembro do ano passado) provocaram grande preocupação na sociedade civil acerca dos possíveis impactos dos dispositivos para a proteção de crianças e se mostrava um verdadeiro retrocesso frente à legislação e jurisprudência vigente no Brasil. Isto porque a com as mudanças no texto, o projeto de lei passava a (i) expressamente permitir a publicidade infantil em meios digitais no Brasil, (ii) equiparava crianças a adolescentes quanto às regras publicitárias em meio digital, em regime menos protetivo, (iii) e abrindo brecha para retrocessos em outras tecnologias de comunicação e informação.

Tais provisões iriam completamente de encontro com o forte sistema de proteção à criança contra a exploração comercial através da publicidade existente no Brasil, que ao longo de anos se solidificou e veda a publicidade infantil. Tal disposição deriva tanto da legislação consumerista brasileira, através do artigo 37, §2°, do Código de Defesa do Consumidor, interpretado a partir do disposto no art. 227 da Constituição Federal, que dá forma ao

princípio da proteção integral da criança e do adolescentes, que determina que a defesa dos direitos deste grupo, bem como seu melhor interesse, são deveres " da família, da sociedade e do Estado (...) com absoluta prioridade" (art. 227, caput, CFRB/1988).

Além disso, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016) e resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) dispõe no mesmo sentido de entender como prioritária a "adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica" (art. 5° da Lei n. 13.257/2016), bem como a vedação da "prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança" (art. 2° da Resolução 163/2014 do CONANDA).

A vedação a qualquer publicidade que se aproveite "se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança", sedimentada como vedação à publicidade infantil também já foi objeto de julgamento pelas altas cortes brasileiras. Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça que reconhece a vedação à campanhas publicitárias "que utilizem ou manipulem o universo lúdico infantil" (Resp 1613661/SP do STJ). A jurisprudência entende que publicidade é oferta e, no mercado de consumo, criança não exerce atos jurídicos que possam configurar a "compra", por falta de consentimento. Portanto, não deve ser também destinatária de publicidade. Este é só um dos casos, mas também podemos citar o REsp n° 1558086/SP[4] em que o STJ também declarou abusiva a publicidade direcionada à criança, além da venda casada, neste caso que atrelava a compra de biscoitos para ganhar um relógio de brinquedo.

Assim, os dispositivos até então elencados nos artigos 10 e 11, aliados com a falta de qualquer conceituação de publicidade digital, a reflexão das suas diversas formas (como impulsionamento, monetização, publicidade de usuário, unboxing, etc.), assim como discutido, por exemplo, no PL 2630/2020, seria um imenso retrocesso aos direitos das crianças contra a exploração comercial, sancionando a possibilidade de serem objeto de publicidade direcionada a elas.

Diante deste contexto, o Sleeping Giants Brasil participou da assinatura de uma Nota Conjunta[5] contrária às proposições que permitiriam a publicidade infantil, bem como enviamos Carta ao Senado Federal expressando nossa opinião e posicionamento acerca do tema.

Posteriormente, às vésperas da votação final do relatório do senador Jorge Kajuru, tais artigos foram objeto da emenda número 6° do senador Alessandro Vieira, também autor do

4 *Migalhas. Julgamento histórico: STJ proíbe publicidade dirigida às crianças. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/235576/julgamento-historico-stj-proibe-publicidade-dirigida-as-criancas*

5 *Nota conjunta sobre o relatório do Projeto de Lei n° 2628/2022 (CCJ-Senado): Proteger crianças sem retroceder em seus direitos. Disponível em: https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Nota-Conjunta-PL-2628_22.pdf*

projeto, e foram retirados em sua totalidade do texto que chega à CCDD. Entretanto, como se trata ainda de um projeto em discussão, que ainda tramitará pela CCDD e depois será encaminhada à Câmara dos Deputados, e com os diversos interesses em jogos, é necessário **reafirmar a importância da vedação à publicidade infantil em suas diversas formas, inclusive online.**

É infortúnio que o debate sobre a questão tenha sido praticamente suprimido, vista a eliminação dos artigos em questão. Porém, entendemos que é melhor suprimir dispositivos que levariam a um imenso retrocesso na proteção da infância de assédios mercantis, do que correr o risco de que tais provisões fossem positivadas pelo Congresso Nacional.

Novamente, a publicidade digital está no centro do modelo de negócio das plataformas e de diversas empresas que atuam no mundo digital, que lucram com a exibição de publicidade aos usuários. Assim sendo, durante toda a tramitação do texto, agora e no futuro, este tema deve ser objeto de cuidadosa análise e preocupação dos parlamentares e da sociedade como um todo. Entendemos que este tema é central e teremos a oportunidade de debatê-lo de forma responsável em outros momentos, no bojo deste e de outros projetos de lei que tem como objeto o ambiente digital.

Por fim, **brindamos** a permanência do **art. 15** que **veda uso de técnicas de perfilamento** para direcionamento de publicidade para crianças e adolescentes. A positivação deste limite aos provedores segue o princípio de proteção integral, bem como a tendência internacional de proteção prioritária aos direitos das crianças, sua privacidade e dados. Portanto, é **imprescindível que tal dispositivo seja mantido no projeto de lei** e esteja dentre aqueles aprovados ao final do processo legislativo.

TRANSPARÊNCIA DAS PLATAFORMAS

Outro ponto crucial para a proteção de crianças é o regime de transparência criado pelo projeto de lei. Delineado de forma explícita no art. 22 do texto aprovado na CCJ em 22 de fevereiro de 2022, tal previsão está abarcada no capítulo sobre combate à conteúdos de exploração e abuso sexual infantil.

Tal precisão é absolutamente necessária, é claro, entretanto, tendo como o questão central deste projeto (inclusive elencado no rol do art. 4° do mesmo projeto, no inciso I) princípio da proteção integral, o relatório semestral previsto no caput do art. 22 não é suficiente para a proteção de crianças no meio online.

Dentre as informações elencadas como requisitos nos incisos de I a VI, o projeto poderia pelo menos abarcar as avaliações de risco previstas no art. 8°, incisos I e II, que concernem os riscos provenientes da arquitetura da própria plataforma e do conteúdo circulante, bem como aquilo previsto no art. 9°, incisos I e II quanto ao mapeamento de riscos e planos de mitigação e o relatório sobre a proteção de dados pessoas - naquilo que é razoável para um relatório que deve ser público, claro. Isto para se limitar às análises, mapeamentos e relatórios já elencados no próprio texto.

Assim, ainda que fujam da questão exclusiva do combate à exploração e abuso infantil de forma strictu senso, mas que claramente podem contribuir para o combate desta ameaça à crianças e adolescentes online. Isto porque a transparência de plataformas, de seus funcionamentos e riscos, só tem a contribuir para a proteção integral da criança, assim como previsto na legislação brasileira, inclusive na constituição federal.

Ademais, nos preocupa que um texto que tenha como objetivo a proteção de crianças e adolescentes em meio online seja menos ambicioso na questão de transparência de plataformas do que projetos mais gerais como o PL 2630/2020. Neste sentido, o projeto supracitado prevê um rol de regras sobre transparência mais completo, contendo pelo menos a avaliação e previsão de mitigação de riscos sistêmicos por parte das plataformas.

Em suma, entendemos que o art. 22 é importante pois estabelece algumas obrigações de transparência no âmbito do projeto de lei. Entretanto, tais obrigações deveriam ser mais robustas. Limitar a obrigação de transparência a questões de abusos e exploração sexuais de crianças é importante, mas longe de ser suficiente para trazer mais segurança às crianças e adolescentes. Uma solução simples para a questão poderia ser a criação de um dispositivo que estabeleça a necessidade de transparência pelo menos para as avaliações e mapeamento de

riscos já incluídas no PL, como aquelas do art. 8° e 9°, e claro a manutenção do art. 22.

Ademais, nos estranha, que a obrigação de avaliação de riscos e mapeamento de riscos de seus recursos e conteúdo por parte das plataformas tenha aplicação geral, estabelecida nos art. 8° e 9°. Entretanto, para a obrigação de transparência estabelecida pelo art. 22, através de relatórios públicos sobre as medidas de combate ao abuso e exploração de crianças, tal norma seja aplicada de forma assimétrica - somente sendo exigível de plataformas com um milhão de usuários que sejam crianças e adolescentes em território nacional. Tal provisão, nos parece, viola o princípio da proteção integral. Recomendamos, neste caso, uma avaliação mais equilibrada dos critérios e da aplicação de normas de obrigatoriedade assimétrica dentro do próprio PL.

Entendemos também que provisões de transparência nas questões disciplinares internas como a prevista no §3° do art. 14 é muito bem vindo. Entretanto, entendemos que tal previsão de transparência e acesso aos procedimentos provenientes de sanções ou infrações de usuários ou de processos de moderação, sejam estendidos não somente para jogos online, mas para todo o escopo de plataformas abarcadas pelo projeto de lei dentro daquilo que é razoável de ser público.

CONCLUSÃO

Atualmente, com a expansão do que entendemos como mundo digital, o que antes poderíamos falar em barreiras do mundo “real” e “virtual”, já não mais existem. As novas gerações já nascem tendo contato, desde a mais tenra idade com telas, a Internet e as suas infinitas possibilidades. Neste sentido, o PL 2628/2022 e sua preocupação com a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais é de suma importância.

Entendemos que tal Projeto de Lei deve abarcar de forma mais aprofundada questões relativas ao mundo digital, aos menores, bem como revisar a maneira que aborda temas que já estão consolidados no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante deste contexto, afirmamos, com relevante importância, a **necessidade da abertura do debate sobre o projeto de lei à sociedade civil**, com mais espaço para o debate com a sociedade civil, incluindo com os sujeitos que aqui visamos proteger. Dada a relevância dos direitos a serem protegidos e o avançado desenvolvimento do projeto nos parece que se torna imperiosa a abertura de mecanismos de ampliação da participação social, como audiências e consultas públicas

O necessário respeito aos preceitos constitucionais e reforçar a proteção às crianças, adolescentes e jovens, deve guiar as discussões e a criação de novas obrigações aos provedores de serviços de tecnologia da informação, com vista a proteção das novas gerações e o fomento à cidadania junto delas - e que a internet seja um meio para tal.

SLEEPING GIANTS BRASIL