SENADO FEDERAL
PARECER
Nº 314, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 21, de 2014 (nº 2.126, de 2011, na origem), do Poder Executivo, que *estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil.*

RELATOR: Senador **VITAL DO RÊGO**

I - RELATÓRIO

Incumbe a esta Comissão o exame o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 21, de 2014 (nº 2.126, de 2011, na origem), do Poder Executivo, que "estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil".

O texto em análise resulta de substitutivo preparado no âmbito da Câmara dos Deputados que engloba preceitos de quarenta e quatro projetos em trâmite naquela Casa.

A proposição divide os seus trinta e dois artigos em cinco capítulos.

No primeiro capítulo (arts. 1º a 6º), cuida-se das "disposições preliminares", anunciando as diretrizes principiológicas e normativas do Marco Civil da Internet.

Os direitos e garantias do usuário hospedam-se no capítulo II (arts. 7º e 8º).

O capítulo III (arts. 9º a 23), batizado como "Da Provisão de Conexão e de Aplicações de Internet", disciplina a neutralidade de redes, a proteção de informações pessoais, a responsabilização civil e a requisição judicial de registros pessoais.

A atuação do Poder Público é desenhada no capítulo IV (arts. 24 a 27).

Encerra a "Constituição da Internet" o capítulo V (arts. 29 a 32), com as disposições finais.

Recebida da Câmara dos Deputados, a proposição foi, no Senado Federal, distribuída simultaneamente para esta Comissão, a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Foram apresentadas quarenta e três emendas.

II - ANÁLISE

À luz do art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, além de emitir parecer quanto ao mérito de temas envolvendo direito civil e direito processual civil.

É o caso da PLC nº 21, de 2014.

Nada depõe contra a sua **constitucionalidade formal ou material**, pois: (a) incumbe à União legislar sobre direito civil, informática e telecomunicações, conforme art. 22, incisos I e IV, da Constituição Federal; (b) inexistem vícios de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna; (c) as demais diretrizes constitucionais sobre processo legislativo previstas nos arts. 59 e seguintes da Lei Maior estão sendo respeitadas; e (d) as regras e os princípios constitucionais harmonizam-se com a mudança legislativa ora proposta.

No que concerne à **juridicidade**, é preciso verificar se a proposição atende os seguintes requisitos: (1) adequação do meio eleito (normatização da matéria via lei) para o alcance dos objetivos pretendidos; (2) inovação no ordenamento jurídico; (3) generalidade dos comandos normativos; (4) potencial coercitividade da norma; e (5) compatibilidade com os princípios diretores do sistema de direito pátrio. No caso, a proposição não esbarra em qualquer um desses requisitos.

Nenhum vício de **regimentalidade**, igualmente, pode ser constatado.

No **mérito**, cumpre-nos aplaudir a razoabilidade, a amplitude e o elevado espírito social do PLC nº 21, de 2014.

A proposição está à altura da necessidade de regulamentação jurídica que a era cibernética reivindicava. Traça, com uma beleza técnica invulgar, as diretrizes principiológicas que aliam o mundo célere, plural e cosmopolita da internet com os valores constitucionais que orbitam em torno da dignidade da pessoa humana.

Podemos afirmar, com segurança, que os pilares valorativos de nossa Constituição Federal amparam, com vigor, todos os aspectos do Marco Civil da Internet.

A proteção da intimidade foi devidamente contemplada em vários dispositivos, garantindo o sigilo dos dados pessoais dos nossos brasileiros com as flexibilizações já admitidas em outras situações no ordenamento jurídico (como nos casos de investigação criminal).

A proposição não furtou do Poder Judiciário a sua importante condição de instância neutra para decidir os casos envolvendo discussões acerca dos limites da privacidade e da liberdade de expressão.

Tampouco o Marco Civil da Internet negará a soberania nacional ao deixar bem claro que a legislação brasileira deve ser respeitada por todos os provedores de conexão e de aplicações atuantes no País.

Enfim, estamos diante de um marco histórico, de uma obra legislativa que não apenas preservará a natureza plural da internet como também contribuirá para o desenvolvimento nacional e de cada um dos nossos brasileiros ao sopro do respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana.

Dito isso, passamos à análise das emendas.

Desde logo, deixar-se-á de apreciar a **emenda nº 12**, por ter sido retirada mediante pedido de seu autor, o Senador Aloysio Nunes Ferreira.

As **emendas nºs 2 e 3**, da lavra do Senador Aloysio Nunes Ferreira, merecem acolhimento, pois alinham a proposição à boa técnica legislativa. Ressalva-se apenas que, onde se lê "Art. 3º", leia-se "Art. 4º" na emenda nº 2. Esclareça-se, ainda, que, na emenda nº 3, o atual inciso III do art. 5º passará a ser inciso IV.

Na **emenda nº 1**, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, sugere-se: (1) a transposição do atual art. 3º como um parágrafo do art. 2º; (2) a inclusão da "preservação da dignidade da pessoa humana" como um dos fundamentos da disciplina dos usos da internet; (3) o deslocamento do sintagma "respeito à liberdade de expressão" do *caput* do art. 2º para se tornar um inciso; (4) inclusão do verbete "qualidade" no atual inciso V do art. 3º. Apesar da elevada preocupação externada na emenda, não podemos acolhê-la, pois a separação do catálogo de fundamentos da internet (art. 2º) em relação ao de princípios da internet (art. 3º) é didática e facilitará a atividade dos futuros aplicadores do direito. Aglutinar tudo em um dispositivo não parece ser recomendado, dada a autonomia temática dos assuntos. Além disso, a inclusão de um inciso para arrolar "a preservação da dignidade humana" como um fundamento da internet bem como a inserção do verbete "qualidade" no atual inciso V do art. 3º, além de configurar-se como emenda de mérito, não parecem ser necessários, visto que esses valores já estão incorporados ao espírito de toda a proposição. Já o deslocamento do sintagma "respeito à liberdade de expressão" do *caput* do art. 2º para os incisos acarretará prejuízo semântico à proposição, ao retirar a condição de privilégio valorativo conferido pelo projeto de Marco Civil da Internet à liberdade de expressão.

A **emenda nº 4**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, também não convém vingar, em virtude de as definições dos conceitos essenciais à compreensão da legislação já estarem suficientemente indicadas no art. 5º da proposição, de modo a tornar desnecessária uma emenda de mérito que majore o rol de conceitos.

Na **emenda nº 5**, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, não há conforto para seu acolhimento, visto que: (1) o desmembramento do inciso I em alíncas rompe a uniformidade do elenco do art. 7º e agrega inconvenientemente valores que não guardam estrita relação de conexão lógico-temática entre si; (2) a mudança da redação dos atuais incisos I, II e III do art. 7º não se revela necessária, dada a sua clareza semântica; (3) é inapropriada incluir, no art. 7º, a restrição das hipóteses de flexibilização do sigilo das comunicações privadas a apenas casos de investigação criminal, pois a exigência de ordem judicial é suficiente para garantir que a quebra do sigilo só ocorra nos casos

legalmente admitidos, respeitada a Carta Magna. Acresça-se que o art. 5º, XII, da Constituição Federal admite a quebra do sigilo das comunicações telefônicas para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, mas nada menciona acerca das finalidades autorizadoras da quebra do sigilo das correspondências e das comunicações telegráficas e de dados, fato que já conduziu o Supremo Tribunal Federal a admitir, por exemplo, a permitir a intercepção de correspondências de presos (situação que não se enquadra propriamente em investigação criminal ou instrução processual penal). Não convém, pois, o projeto de Marco Civil da Internet, que é uma lei geral, descer a minúcias já satisfatoriamente disciplinadas no ordenamento jurídico.

Similares argumentos aos supracitados esbarram o acolhimento da **emenda nº 19**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira. Com efeito, é desnecessária a modificação do art. 10, § 2º, da proposição, que, como uma lei geral, remete-se genericamente à necessidade de ordem judicial fundada em lei para o acesso a conteúdo de comunicações privadas.

Não deve lograr melhor sorte a **emenda nº 6**, da Senadora Vanessa Grazziotin, visto que a supressão da alínea "c" do inciso VIII e do inciso IX do art. 7º prejudicará os usuários de internet no seu direito de exercer o seu livre consentimento e de ter ciência das condições de uso de seus dados pessoais.

Rejeitam-se, outrossim, as **emendas nºs 7, 8 e 9**, respectivamente da autoria da Senadora Ana Amélia, do Senador José Agripino e do Senador Ricardo Ferraço, por estabelecerem diretrizes principiológicas e interpretativas já presentes em outros dispositivos da proposição e em outras normas do ordenamento jurídico.

Obsta a **emenda nº 10**, da Senadora Vanessa Grazziotin, por inserir modificação no inciso VII do art. 7º que retirará dos usuários o legítimo direito de consentir com a divulgação de seus dados pessoais. Há consumidores que desejam receber propagandas personalizadas mediante o fornecimento de seus dados pessoais, direito esse que não lhes pode ser censurado.

A composição plural do Comitê Gestor da Internet (CGI) e os meios de participação popular acessíveis no âmbito da Anatel e da própria Presidência da República tornam desnecessário exigir, em lei, a consulta

pública para a regulamentação da neutralidade de rede, razão por que se deixa de acolher a **emenda nº 11**, da lavra do Senador Pedro Taques.

Não há como acatar a **emenda nº 13**, do Senador Cristovam Buarque, em virtude de as exceções à neutralidade de rede terem de ser bem restritas, sob pena de comprometer situações emergenciais envolvendo, muitas vezes, a própria vida.

A condenação a condutas anticoncorrenciais e a discriminações já compõe as normas constitutivas da proposição e do ordenamento jurídico brasileiro, fato que interdita o seguimento da emenda nº 14, da Senadora Vanessa Grazziotin.

A **emenda nº 15**, do Senador Wilder Morais, não há de prosperar, por cuidar de mecanismo de fiscalização desnecessário diante da farta parafernália correcional disponível para a Anatel.

Desaconselhável é o acolhimento da **emenda nº 16**, da Senadora Vanessa Grazziotin, porquanto a parte final do § 3º do art. 9º retrata apenas uma coerência normativa que não pode ser turbada.

O Marco Civil da Internet, por ser uma norma geral, não pode invadir pormenores técnicos e políticos de acesso à internet, o que obstrui a **emenda nº 17**, do Senador Cássio Cunha Lima.

Autoridades administrativas, atualmente, podem acessar dados pessoais de identificação das pessoas, seja para fins de persecução penal, seja para outros legalmente admitidos, razão por que não se pode acolher a **emenda nº 18**, da autoria do Senador Cássio Cunha Lima.

As **emendas nºs 20 e 42**, dos Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Humberto Costa, devem prosperar, pois esclarecem melhor quem são os legitimados para buscar informações de identificação de pessoas. Trata-se de ajuste de redação muito oportuna.

A **emenda nº 21**, do Senador Wilder Morais, não há de ser acolhida, em razão de o armazenamento dos dados estar satisfatoriamente resguardado na atual versão da proposição.

As **emendas nºs 22 e 25**, do Senador Cyro Miranda, incorrem em redundância, pois o art. 11 da proposição, ao estabelecer que a legislação brasileira há de ser aplicada, está a abranger, por obviedade,

todas as normas nacionais que versam sobre conflito de jurisdição e de respeito a tratados internacionais.

A soberania nacional e a necessidade de respeito à legislação brasileira por empresas estrangeiras atuantes no País foram bem disciplinadas no mundo cibernético pela proposição, de sorte que não se pode abrigar a **emenda nº 23**, do Senador José Agripino.

A **emenda nº 24**, da Senadora Vanessa Grazziotin, não coaduna com o papel do Comitê Gestor da Internet, descrito no Decreto nº 4.829, de 2003, além de estabelecer uma obrigação de transparência dos provedores de conexão e de aplicação que já está prevista no ordenamento jurídico de um modo geral, razão por que se rejeita a emenda.

São abundantes os diplomas que exigem a ampla defesa e o contraditório em qualquer procedimento administrativo voltado a intervir na esfera pessoal de determinados sujeitos, razão pela qual a **emenda nº 26**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, mostra-se desnecessária.

A dosimetria fixada no inciso II do art. 12 da proposição concilia bem a severidade e a razoabilidade na punição, pelo que se deixa de acolher a **emenda nº 27**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que, como uma emenda de mérito (e não de redação), pretende recalibrar o valor da multa.

A obrigatoriedade de envio dos registros de acesso a aplicações ao Comitê Gestor da Internet não se revela oportuna nem necessária, ao contrário do que se pretende nas **emendas nºs 28 e 32**, da Senadora Vanessa Grazziotin.

Apesar da louvável preocupação da **emenda nº 29**, da Senadora Vanessa Grazziotin, será excessiva a proposição se ditar regras ao poder público acerca das vias que este repute mais segura, econômica e operacionalmente eficaz para armazenamento dos dados.

Ignora a **emenda nº 30**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que o § 3º do art. 13 já convida a intervenção judicial para confirmação do requerimento extrajudicial de extensão do prazo de guarda. Todavia, há de acolher o ajuste de redação dessa emenda para, esclarecendo o texto, substituir o termo "autoridade policial ou administrativa" por "delegado de polícia" no § 2º do art. 13.

Não se pode acolher a **emenda nº 31**, do Senador Pedro Simon, pois a proposição já possui mecanismos de dilação dos prazos de armazenamento nos parágrafos dos arts. 13 e 15.

Repele-se, parcialmente, a **emenda nº 33**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, visto que ela ignora que a exigência de provimento jurisdicional é expressa no § 3º do art. 15. Acolhe-se, no entanto, o ajuste de redação feito por essa emenda para substituir o termo "autoridade policial ou administrativa" por "delegado de polícia".

Refuta-se a **emenda nº 34**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, pois o diminuto custo da postagem da ordem de retirada de conteúdo ofensivo é bem inferior ao elevado ganho de proteção da dignidade da pessoa humana.

Inviável o acolhimento da **emenda nº 35**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, em virtude de, em momento algum, a proposição ter afastado a incidência das normas processuais e de haver conexão temática dos temas tratados nos atuais §§ 3º e 4º do art. 19 com o *caput* e os demais parágrafos desse dispositivo.

Improcede a **emenda nº 36**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, pois, além de as conversas de cunho sexual já estarem contempladas no genérico sintagma "atos sexuais de caráter privado", as demais violações da dignidade humana foram tuteladas no art. 20 da proposição.

Inexistem condições de acatar as **emendas nºs 37, 38 e 39**, do Senador Cristovam Buarque, pois a proposição constitui uma norma que reúne diretrizes gerais na internet e que não adentra no mérito de políticas de educação e de difusão do acesso à internet.

Ao contrário do alegado na **emenda nº 40**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, o art. 31 é essencial para evidenciar que o tratamento dos direitos autorais no mundo cibernético em matéria de responsabilidade civil está segregado da disciplina geral do Marco Civil da Internet.

A preocupação externada na **emenda nº 41**, do Senador Aloysio Nunes Ferreira , no sentido de que o provedor de aplicações deve disponibilizar um canal de comunicação ao usuário prejudicado já está abrigada na proposição, que prestigia o direito à informação ao convocar a incidência das normas protetivas do consumidor no inciso XIII do art. 7º e

ao impor responsabilização civil dos provedores por danos causados a terceiros.

Apesar da notável preocupação constante da **emenda nº 43**, do Senador Ricardo Ferraço, substituir "consentimento expresso" por "consentimento inequívoco" será prejudicial ao usuário da internet. É que "consentimento inequívoco" permite casos de consentimento implícito, de maneira que as empresas de internet poderiam utilizar os dados pessoais dos usuários com base em alguma conduta do usuário que sugira inequívoco consentimento, ainda que não tenha havido a sua anuência expressa. Além do mais, ao contrário do sustentado na emenda, é plenamente admissível que, na forma da redação atual da proposição, o consumidor manifeste expressamente consentimento com o uso de seus dados pessoais a operações futuramente realizadas na internet. Trocar "expresso" por "inequívoco" causaria problemas hermenêuticos em desfavor do consumidor. Acresça-se, ainda, que a presente emenda mudará o conteúdo semântico da norma, de modo que não pode ser enquadrada como emenda de redação.

Por fim, a boa técnica legislativa irmana-se com a redação da proposição, de modo que, nem no mérito nem na forma, cabe outro qualquer retoque além dos expostos ao longo deste Parecer.

IV – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 21, de 2014, na forma originária da Câmara dos Deputados, pelo **acolhimento** das emendas nºs 2 e 3 (que são emendas de redação) e pela **rejeição** das emendas de nº 1 a 43, salvo as de nºs 2 e 3 (que são ora acolhidas), as de nºs 20 e 42 (que são acolhidas na forma da redação da emenda nº 20), as de nºs 30 e 33 (que são acolhidas parcialmente apenas para substituir os termos "autoridade policial ou administrativa" por "delegado de polícia" no § 2º do art. 13 e no § 2º do art. 15) e a de nº 12 (que foi retirada pelo autor).

Na emenda nº 2, onde se lê "Art. 3º", leia-se "Art. 4º". Esclareça-se, ainda, que, na emenda nº 3, o atual inciso III do art. 5º passará a ser inciso IV.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PLC Nº 21 DE 14
Fl. 1750

Sala da Comissão, 22 de abril de 2014.

Senador Aníbal Diniz, Presidente da CCJ no exercício da Presidência

, Relator

SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 21, de 2014

ASSINAM O PARECER, NA 20ª REUNIÃO, DE 22/04/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: Senador Aníbal Diniz (Vice-Presidente da CCJ).

RELATOR: Senador Vital do Rêgo

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)	
José Pimentel (PT)	1. Angela Portela (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	2. Lídice da Mata (PSB)
Pedro Taques (PDT)	3. Jorge Viana (PT)
Anibal Diniz (PT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Antonio Carlos Valadares (PSB)	5. Walter Pinheiro (PT)
Inácio Arruda (PCdoB)	6. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Marcelo Crivella (PRB)	7. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	8. Paulo Paim (PT)
Eduardo Suplicy (PT)	9. Ana Rita (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Ciro Nogueira (PP)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Roberto Requião (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. VAGO
Ricardo Ferraço (PMDB)	4. Clésio Andrade (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	5. Valdir Raupp (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	7. Waldemir Moka (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	9. Lobão Filho (PMDB)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM, SDD)	
Aécio Neves (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB)
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Paulo Bauer (PSDB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. Cyro Miranda (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	2. Eduardo Amorim (PSC)
Magno Malta (PR)	3. Cidinho Santos (PR)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. Alfredo Nascimento (PR)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ
PLC Nº 21 DE 14
Fl. 11715

Publicado no **DSF**, de 23/4/2014.