

## OF. CGI.br 152/2025

São Paulo, 22 julho de 2025.

### Exmo. Senhor

Deputado Federal JADYEL ALENCAR  
Republicanos/PI  
Brasília – DF

**Assunto:** Resposta ao Ofício. n. 18/GDJA/2025 - Colaboração técnica sobre definições presentes no PL nº 2628/2022

### Excelentíssimo Senhor,

O Comitê Gestor na Internet no Brasil (CGI.br) agradece a oportunidade para contribuir tecnicamente com um projeto de lei de extrema relevância, o PL 2628/2022, de relatoria do Senhor Deputado. O CGI.br tem como uma de suas atribuições o estabelecimento de diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil, conforme previsto no Decreto n. 4.829/2003. A escuta do CGI.br é prevista no Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), assim como sua participação é prevista no Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade (Lei n.13.709/2018). O CGI.br desenvolve diversas iniciativas fundamentais para o funcionamento da Internet no Brasil e conta com um comitê multissetorial que elabora suas recomendações e diretrizes de forma consensual. O presente ofício, elaborado por seu corpo técnico, foi debatido pelo Comitê em reunião do pleno em 18/07/2025, representando em si um acordo entre diferentes atores relevantes para o processo regulatório.

De início, o CGI.br gostaria de congratular o Deputado pelo trabalho em um tema de relevância premente, a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais, assim como pela postura aberta para a escuta dos variados atores da sociedade. O PL 2628/2022 traz importantíssimos avanços na legislação brasileira para dar eficácia aos princípios de proteção integral e da prioridade absoluta de crianças e adolescentes no ambiente digital. São diversas os avanços previstos, tais como obrigações relacionadas a configurações mais protetivas por padrão, gerenciamento de risco, mecanismos de controle parental, formas de controle sobre sistemas de recomendação personalizados, transparência para crianças e adolescentes acerca de monitoramento realizado pelos pais ou responsáveis, possibilidade de

desativação de ferramentas de interação em jogos eletrônicos, dentre outras propostas.

Nesse sentido, o **CGI.br manifesta-se favoravelmente ao PL 2628/2022 atualmente em discussão na Câmara dos Deputados, trazendo algumas sugestões redacionais com o objetivo de aprimorar o texto legal e torná-lo mais harmônico com o funcionamento da Internet.**

Assim, conforme solicitado, o CGI.br apresenta, a seguir, seus posicionamentos acerca dos questionamentos feitos no Ofício n. 18/GDJA/2025.

**Q1. A definição de “produto ou serviço de tecnologia da informação” adotada pelo PL 2628/2022 é suficientemente precisa para identificar os agentes que oferecem serviços acessíveis a crianças e adolescentes? Quais são os riscos de abrangência excessiva ou insuficiente?**

Observa-se que o PL 2628/2022 estrutura a definição de seu escopo de aplicação considerando: primeiro, a realidade material de uso das crianças e adolescentes; e segundo, a dificuldade de estabelecer uma definição ampla o suficiente para abranger tanto tecnologias atuais quanto o surgimento de tecnologias novas. Ambos propósitos são essenciais para promover uma legislação eficaz e duradoura, no entanto, por tratar-se de difícil tarefa, o CGI.br apresenta recomendações para a adoção de definições mais precisas e proporcionais à atuação de cada tipo de ator e funcionalidades existentes na Internet e no digital.

### **Quanto a materialidade do uso das crianças e adolescentes**

O PL 2628/2022 é aplicado à todo produto ou serviço de tecnologia da informação direcionado ou **que possa ser utilizado por** crianças e adolescentes, dessa forma considera a realidade material de uso das crianças e adolescentes, não se restringindo a produtos ou serviços direcionados explícita e formalmente a este grupo. Trata-se de abordagem fundamental, em sintonia aos princípios constitucionais de proteção integral e absoluta da criança e adolescente, que consideram os impactos diretos ou indiretos sobre seus direitos, independente da intenção e subjetividade dos entes envolvidos. Alinha-se também ao acesso em massa de crianças a diversas plataformas que não são formalmente direcionadas a elas, já fartamente evidenciado empiricamente<sup>1</sup>. Contudo, aprimoramentos ainda podem ser feitos ao texto legal para evitar excessos e direcionar corretamente a aplicação da lei.

---

<sup>1</sup> Ver Pesquisa TIC Kids Online do CETIC.br. <https://cetic.br/pt/tics/kidsonline/2024/criancas/B1A/>.

A fim de evitar uma aplicação generalizada e irrestrita da lei, recomenda-se a qualificação da possibilidade do uso por crianças e adolescentes, para que a legislação se aplique ao uso provável ou significativo por crianças e adolescentes. A legislação britânica, por exemplo, adota o modelo de “provável acesso” tanto no *Online Safety Act* quanto no *Age appropriate design: a code of practice for online services*<sup>2</sup>, baseando-se, portanto, na realidade material de uso.

No caso do Online Safety Act, há deveres específicos para serviços de “uso provável por crianças” (*likely to be accessed by children*). Essa probabilidade de uso ocorre em três situações: i) quando a avaliação de acesso de crianças realizada pelo provedor conclui que é possível que as crianças acessem o serviço ou parte dele e que a sua condição de usuário é atendida em relação ao serviço ou a parte do serviço; ii) quando o provedor do serviço falha em realizar a avaliação de acesso e; iii) quando o órgão regulatório, após investigação, determina que o serviço seja tratado como de uso provável por crianças. A avaliação de acesso mencionada considera questões como evidências sobre a eficácia da verificação ou estimativa de idade usada no serviço e sobre um aumento significativo no número de crianças que usam o serviço<sup>3</sup>.

No caso do código de práticas britânico, a identificação de uso provável por crianças e adolescentes é uma avaliação proveniente do próprio serviço, de acordo com alguns critérios estabelecidos pelo *Information Commissioner’s Office* (ICO). O código é aplicável a serviços direcionados a crianças ou quando acessados por um número significativo de crianças (*significant number of children*), ou seja, se é razoável concluir que pessoas menores de 18 anos formam um grupo material de pessoas que usam o serviço. A ICO indica que a probabilidade de um serviço ser acessado por crianças ou não dependerá (i) da natureza e conteúdo do serviço e se isso tem um apelo especial para as crianças e (ii) da forma como o serviço é acessado e das medidas adotadas para impedir o acesso de crianças. Assim, se a natureza, o conteúdo ou a apresentação do serviço fizer com que as crianças queiram usá-lo e/ou se as crianças formarem um grupo de usuários substancial e identificável, a autoridade britânica entende que a definição “provavelmente acessado por” será aplicada. Para a definição do que é “significativo”, a ICO destaca, além do possível número de usuários crianças, os riscos relacionados ao tratamento de dados que o serviço impõe. Ainda são citados uma série de indicadores possíveis para essa avaliação,

---

<sup>2</sup> Cf. <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/childrens-information/childrens-code-guidance-and-resources/age-appropriate-design-a-code-of-practice-for-online-services/>

<sup>3</sup> Cf. Seções 36 e 37 do Online Safety Act, disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/uk-pga/2023/50/contents>.

como evidências sobre o comportamento de usuários (e.g. picos de uso após o horário escolar ou em feriados), a existência de publicidade direcionada a crianças e reclamações relacionadas; ou ainda os tipos de conteúdos e atividades atrativas para crianças, dentre outros exemplos.

Em suma, observa-se que, na experiência internacional, não é qualquer uso aleatório e esporádico que implica a inclusão dentre os atores regulados, mas depende de uma avaliação inicialmente realizada pelo provedor de serviços, aliada a critérios e monitoramentos pela autoridade competente. Nesse sentido, **o CGI.br recomenda a qualificação da possibilidade de uso dos produtos e serviços da tecnologia da informação para destacar um uso “provável”** que pode ser, posteriormente, detalhado e especificado pela autoridade regulatória.

#### Sugestão ao texto legislativo:

Art. 1º Esta Lei aplica-se a todo produto ou serviço de tecnologia da informação direcionado ou ~~que possa ser utilizado de uso provável~~ por crianças e adolescentes, ~~direcionado ao público brasileiro disponível em território nacional~~<sup>4</sup>, independentemente de sua localização, desenvolvimento, fabricação, oferta, comercialização e operação.

#### **Quanto à definição de produto ou serviço de tecnologia da informação.**

Destaca-se que nas duas regulações citadas (*Online Safety Act* e *Age appropriate design: a code of practice for online services*), a avaliação de uso provável ou significativo é apenas um dos fatores para definir o escopo de aplicação. É preciso também avaliar se o serviço em questão é, no primeiro caso, um *user-to-user service* ou mecanismo de busca e, no caso do código de boas práticas, se é um “serviço da sociedade da informação relevante”. Em ambos os casos, a regulação (seja pela legislação ou pela regulamentação do poder executivo) define, exemplifica e apresenta exceções para definir quais são estes atores.

No caso do *Online Safety Act*, os deveres são aplicáveis a provedores de serviços regulados entre usuários (*user-to-user*) e a serviços de busca regulados. Os primeiros são definidos como: um serviço de Internet por meio do qual o conteúdo gerado diretamente no serviço por um usuário deste serviço, ou carregado ou compartilhado, pode ser encontrado por outro usuário(s). Já serviço de busca é aquele que é ou inclui um mecanismo de busca. Ainda, a lei prevê algumas exceções a estas definições, isto é, estabelece alguns atores ou funcionalidades que são *user-to-user* ou *search engines* mas aos quais a lei não se aplica. Tais como: serviços de email e de SMS, se forem estes o único conteúdo gerado por usuário disponível no serviço;

<sup>4</sup> Sobre esta recomendação, ver resposta à Q6.

serviços em que a única possibilidade de conteúdo gerado por usuários são comunicações auditivas em tempo real; serviços internos de empresas, ou serviços providos pelo poder público, dentre outros<sup>5</sup>.

Já o código de condutas britânico, define “serviço da sociedade da informação” como: “qualquer serviço normalmente prestado mediante remuneração, à distância, por meios eletrônicos e mediante solicitação individual de um destinatário de serviços”<sup>6</sup>. Sendo cada um dos elementos presentes nessa definição também definidos<sup>7</sup>. Ainda, estes serviços devem ser *relevantes*, não sendo considerados relevantes, por exemplo, alguns serviços fornecidos por autoridades públicas, serviços tradicionais de telefonia de voz, dentre outros exemplos listados.

Não se trata de recomendar a importação simples dos conceitos lá adotados, mas os exemplos ilustram as preocupações e desafios em definir uma linha de aplicação da lei em um ecossistema tão complexo, diverso e conectado como é a Internet. O PL, em contrapartida, é aplicado à “**produto ou serviço de tecnologia da informação** direcionado ou que possa ser utilizado por crianças e adolescentes”, sem trazer propriamente uma definição a estes atores, mas apenas uma ampla listagem de atores que se enquadram neste grupo: “**aplicações de internet, programas de computador, softwares, jogos eletrônicos ou similares conectados à internet ou a outra rede de comunicações**”. Há o risco, assim, de se atribuir deveres e responsabilidades a atores não previstos e, até mesmo, de forma incompatível com suas funcionalidades.

A Internet é um ecossistema complexo com a presença de múltiplos atores com variadas funções para seu funcionamento. O Marco Civil da Internet (MCI) estabelece duas categorias de agentes, os *provedores de conexão*, que realizam, segundo o art. 5º, V, a “habilitação de um terminal para envio e recebimento de pacotes de dados pela internet, mediante a atribuição ou autenticação de um endereço IP” e; os *provedores de aplicações de Internet*, definido na lei como “o conjunto de funci-

---

<sup>5</sup> Cf. SCHEDULE 1 Sections 3 and 4 “EXEMPT USER-TO-USER AND SEARCH SERVICES PART 1 DESCRIPTIONS OF SERVICES WHICH ARE EXEMPT” do Online Safety Bill.

<sup>6</sup> “any service normally provided for remuneration, at a distance, by electronic means and at the individual request of a recipient of services” Disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/childrens-information/childrens-code-guidance-and-resources/age-appropriate-design-a-code-of-practice-for-online-services/services-covered-by-this-code/>

<sup>7</sup> “(i) ‘at a distance’ means that the service is provided without the parties being simultaneously present; (ii) ‘by electronic means’ means that the service is sent initially and received at its destination by means of electronic equipment for the processing (including digital compression) and storage of data, and entirely transmitted, conveyed and received by wire, by radio, by optical means or by other electromagnetic means; (iii) ‘at the individual request of a recipient of services’ means that the service is provided through the transmission of data on individual request.” (grifos nossos).

onalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet” (Art. 5º, VII). Destaca-se que, para além desta divisão, o MCI também estabelece deveres específicos para provedores de aplicação que exerçam a atividade de forma organizada, profissional e com fins econômicos (Art. 15 e Art. 20), reconhecendo, em parte, a pluralidade de atividades desenvolvidas na Internet.

No entanto, mesmo o MCI, uma legislação que se mostra pertinente há mais de dez anos, possui lacunas e desafios no endereçamento correto de todos os atores na Internet, suas funções e respectivos deveres e responsabilidades. O principal exemplo é a celeuma arredor do regime de responsabilidade aplicável aos provedores de aplicação, previsto no Art. 19 da lei. Conforme ressaltado na nota técnica do CGI.br “Tipologia de Provedores de Aplicação”<sup>8</sup>, há, não apenas, diversos tipos de provedores de aplicações com funcionalidades diversas na Internet, como um conjunto de agentes do ecossistema da Internet que desempenham funções essenciais para o funcionamento da Internet e não se enquadram como provedores de conexão, nem provedores de aplicação nos termos do MCI.

A conturbada experiência de categorização de agentes no MCI pode servir de aprendizado às definições formuladas no PL em debate, para mapear riscos de abrangência excessiva. A ampla definição de “produto e serviço da tecnologia da informação” pode englobar uma diversidade de atores relacionados à Internet ou ao digital, incorrendo no risco de incluir aqueles que essencialmente apenas operam para o funcionamento técnico da Internet, sem gestão sobre os conteúdos que ali trafegam.

Há diversos esquemas para explicar o funcionamento da Internet, mas, conforme a Nota Técnica do CGI.br, um modelo de arquitetura de camadas da Internet pode ser sintetizado em três níveis:

*i) a camada de infraestrutura de telecomunicações*, que faz referência à rede física (linhas telefônicas, fibra ótica, cabos em geral, ondas de satélite e de rádio, dentre outras) sobre a qual a Internet funciona; *ii) a camada intermediária*, estabelecida sobre a camada de telecomunicações e que, com ela, não se confunde. Trata-se da camada que define a Internet em si e onde está sua linguagem comum (protocolos e padrões técnicos) entre as redes de computadores que compõem a Internet. Tais protocolos e padrões descrevem as funções essenciais para o funcionamento da rede, são abertos e documentados em Requests for Comments (RFC), e produzidos por consenso nos fóruns do Internet Engineering Task Force (IETF)<sup>5</sup>; *iii) a camada de aplicações*, onde residem as aplicações

---

<sup>8</sup> Disponível em: [https://dialogos.cgi.br/assets/files/nota\\_tecnica\\_tipologia\\_de\\_provedores\\_de\\_aplicacao.pdf](https://dialogos.cgi.br/assets/files/nota_tecnica_tipologia_de_provedores_de_aplicacao.pdf).

de rede e seus protocolos específicos. Nessa última camada, os conteúdos gerados por terceiros são criados e utilizados por aplicações, como o Instagram e o YouTube, construídas sobre a estrutura da Internet.

A camada intermediária compreende os protocolos e os padrões da linguagem comum entre as redes de computadores e é basilar para o funcionamento dos demais componentes da rede, permitindo o desenvolvimento de milhões de aplicações na camada superior da Internet, a camada de aplicações. **As funções desenvolvidas na camada intermediária, destaca-se, não utilizam o conteúdo das comunicações para serem executadas**, isto é, a forma como tais agentes organizam suas atividades e seus modelos de negócio prescinde do acesso aos conteúdos das comunicações, mas apenas transportam de um servidor a outro.

Não obstante, tanto a categorização dual do MCI (conexão vs. aplicações) quanto o conceito abrangente “produtos e serviços de tecnologia da informação” arriscam impor deveres formulados inicialmente para provedores de aplicações específicos (que gerenciam e interferem sobre o fluxo do conteúdos de terceiros) a demais atores da rede (que apenas viabilizam o transporte e comunicação de conteúdos sobre a infraestrutura de telecomunicações).

Em outras palavras, deveres (fundamentais) previstos no PL, tais como a obrigação de tomar medidas razoáveis para prevenir e mitigar o acesso e a exposição a conteúdos nocivos e indevidos a crianças e adolescentes (Art. 6 do PL), ou deveres para realizar avaliação do conteúdo disponibilizado de acordo com faixa etária (Art. 8), ou de adotar mecanismos para verificação de idade dos usuários, seriam aplicáveis a atores que não operam sobre os conteúdos e que sequer intermedeiam ou têm contato com os usuários finais.

Conforme explicado na tipologia de provedores de conteúdo, tais funcionalidades não podem ser confundidas com aplicações, ou, nos termos do PL 2628/2022, com “produtos ou serviços de tecnologia da informação”, sob o risco de atribuir deveres incompatíveis com sua operação. Em outras palavras, tal entendimento equivocado sobre o funcionamento da Internet poderia implicar na imposição de obrigações de avaliação e gestão sobre o conteúdo de terceiros a atores que, em essência, desempenham funções que não interferem sobre o conteúdo de terceiro. Seria um incentivo para que atores que fornecem a infraestrutura básica da Internet — da qual diversas aplicações dependem — passassem a interferir ativamente sobre os conteúdos, podendo implicar obrigações desproporcionais e de alto impacto sobre o funcionamento geral da Internet.

Em suma, **eventual interpretação equivocada acerca do escopo do PL traria impactos não previstos para todo o funcionamento da Internet**, não apenas para determinadas aplicações, redes sociais e produtos de maior preocupação para a sociedade.

Por outro lado, **a redação abrangente permite que produtos e serviços desconhecidos, ou que ainda não existem (e que não são provedores de aplicações) possam ser abrangidos pela Lei** (a exemplo de tecnologia de monitoramento infantil, já especificada no PL). Dessa forma, o CGI.br reconhece o esforço do PL de trazer definições tecnologicamente neutras, isto é, que possam abranger uma diversidade de atores atuais e futuros. No entanto, **considerando experiências anteriores, os riscos elencados acima e a busca por uma legislação precisa e proporcional, sugere as seguintes modificações ao texto do PL:**

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – aplicações de internet: conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de terminal conectado à internet;

II – produto ou serviço de tecnologia da informação: **produtos e serviços fornecidos a distância, por meio eletrônico e providos por meio de requisição individual, tais como** aplicações de internet, programas de computador, softwares, jogos eletrônicos ou similares conectados à internet ou a outra rede de comunicações;

[...]

~~Parágrafo único.~~ **§ 1º** Aplicam-se a esta Lei os conceitos de criança e adolescente contidos no art. 2º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

**§ 2º** Não são considerados produtos ou serviços de tecnologia da informação, para os fins desta lei, as funcionalidades essenciais para o funcionamento da Internet, como os protocolos e padrões técnicos abertos e comuns que permitem a interconexão entre as redes de computadores que compõem a Internet.

**Q2. A definição de “rede social” presente no PL, centrada no compartilhamento de informações entre contas conectadas, contempla adequadamente as diferentes formas de sociabilidade digital, inclusive aquelas emergentes em jogos online, metaversos ou plataformas híbridas?**

O CGI.br, em proposta de princípios para a regulação de redes sociais<sup>9</sup>, traz uma definição de redes sociais similar à definição do PL 2628/2022, a ver:

<sup>9</sup> Cf. <https://dialogos.cgi.br/documentos/debate/regulacao-redes-sociais/>.

PL 2628/2022	Proposta de princípios para regulação de redes sociais (CGI.br)
IV – <b>rede social</b> : aplicação de internet cuja principal finalidade seja o compartilhamento e a disseminação, pelos usuários, de opiniões e informações, veiculadas por textos ou arquivos de imagens, sonoros ou audiovisuais, em uma única plataforma, por meio de contas conectadas ou acessíveis de forma articulada, permitida a conexão entre usuários;	um tipo de serviço de plataformas digitais <sup>10</sup> , que pode ser definido como: uma plataforma digital cuja principal finalidade seja a conexão entre usuários para estabelecer relações sociais diversas, que produzem conteúdos (como informações, opiniões, e ideias em formatos distintos como textos ou arquivos de imagens, sonoros ou audiovisuais). Em plataformas de redes sociais a circulação destes conteúdos e a interação entre usuários é qualificada pela ação de mecanismos automatizados (algoritmos de aprendizagem de máquina e modelos avançados de Inteligência Artificial)

Nota-se que há três distinções nas definições: 1) o entendimento de redes sociais como plataformas digitais ou como aplicação de Internet; 2) a finalidade principal destaca a relação criada entre os usuários no serviço (que envolve a criação de conteúdos) ou, diretamente a criação dos conteúdos e; 3) a definição do CGI.br complementa as funcionalidades de redes sociais pela ação de mecanismos automatizados sobre a circulação de conteúdos.

Quanto ao primeiro ponto, para os fins de harmonização com o sistema regulatório, considera-se positiva a remissão ao conceito de provedores de aplicações, em diálogo com o Marco Civil da Internet.

Quanto ao segundo e terceiro pontos, mesmo que se considere que o foco na construção de relações sociais e a característica marcante de mecanismos automatizados tragam definições mais completas e precisas, entende-se que não há prejuízos com a definição trazida pelo PL 2628/2022, cumprindo o papel de identificar os atores relevantes.

Entende-se, ademais, que a definição do PL é capaz de abranger diferentes formas de sociabilidade digital, inclusive as emergentes em jogos online, metaversos ou plataformas híbridas.

<sup>10</sup> No mesmo documento, plataformas digitais são definidas como agentes que “operam sobre uma infraestrutura tecnológica digital, que usa a tecnologia de Internet para conectar suas aplicações de interface e estruturá-las de forma específica e reprogramável, com o objetivo principal de intermediar a relação entre diversos atores — conectando, por exemplo, fornecedores de serviços e produtos a consumidores e usuários —, tendo como características marcantes o uso intensivo de dados e de tecnologias de Inteligência Artificial (IA) e efeitos de rede”

### **Q3. A tipologia de provedores de aplicação proposta pelo CGI.br pode auxiliar no refinamento técnico e funcional das categorias reguladas pelo projeto? Como poderia ser incorporada ao texto de forma normativa?**

Sim, a nota técnica do CGI.br “Tipologia dos Provedores de Aplicações” ao dispor sobre a necessária diferenciação entre provedores de aplicação por meio das funcionalidades oferecidas por esses agentes contribui não apenas para a correta especificação de regimes de responsabilidade, mas também para a especificação de quaisquer obrigações regulatórias de forma a não comprometer a estabilidade e o desenvolvimento da Internet e, ao mesmo tempo, assegurar a devida proteção aos direitos fundamentais de usuários.

No entendimento do CGI.br a interferência sobre o fluxo do conteúdo tornou-se um demarcador fundamental na atribuição de responsabilidade para um provedor de acordo com suas funcionalidades.

Nesse sentido, a interferência pode ser um demarcador não apenas para a especificação do regime de responsabilidades, mas também para a especificação de outras obrigações. Para além das contribuições mencionadas para a definição do escopo regulatório, os três tipos de provedores de aplicação (com funcionalidades de alta, baixa ou nenhuma interferência) podem auxiliar na especificação de uma regulação assimétrica e proporcional. São estes:

**i) Provedores de aplicação com funcionalidades sem interferência sobre a circulação de conteúdo de terceiros:** atuam na Internet como simples meio de transporte e armazenamento. Esses agentes caracterizam-se por desempenhar funcionalidades que não interferem sobre o fluxo de conteúdo de terceiros, podendo ser classificados pelo entendimento de que são passivos ou agnósticos em relação a eles. Exemplos são provedores de aplicações que oferecem funcionalidade de certificação, hospedagem de sites, envio e recebimento de e-mail, envio e recebimento de mensagens de texto, dentre outras. Tais provedores podem promover ações sobre os conteúdos de terceiros voltadas exclusivamente para a segurança e a estabilidade do serviço que oferecem.

**ii) Provedores de aplicação com funcionalidades de baixa interferência sobre a circulação de conteúdo de terceiros:** oferecem funcionalidades na Internet que exercem baixa interferência sobre o fluxo de conteúdo de terceiros, sem o emprego de recomendações baseadas em perfilização e com reduzida capacidade de geração de riscos. Exemplos são provedores com funcionalidade de curadoria de conteúdos para registro histórico, funcionalidades de participação social pública, edição de artigos e verbetes, dentre outros.

**iii) Provedores de aplicação com funcionalidades de alta interferência sobre a circulação de conteúdo de terceiros:** oferecem funcionalidades com alta interferência no fluxo de conteúdos gerados por terceiros, cons-

tituindo atividade de risco. Tais agentes organizam e distribuem os conteúdos por meio do emprego de técnicas de coleta e tratamento de dados para perfilização, difusão em massa, recomendação algorítmica, microsegmentação, estratégias de incentivo ao engajamento contínuo, impulsionamento próprio ou pago, publicidade direcionada, dentre outras. Ainda que essa intermediação, por vezes, seja benéfica aos atores envolvidos, as atividades desses provedores oferecem riscos, considerando seus incentivos e a forma como são realizadas. Exemplos de funcionalidades que promovem alta interferência na circulação e na disponibilidade de conteúdos produzidos por terceiros são os sistemas de impulsionamento e recomendação de conteúdo baseados em perfilização, veiculação de anúncios, propaganda programática etc (CGI.br, 2025).

Essas diferenciações, que consideram a operação, os efeitos e riscos de cada provedor, podem ser aplicadas ao PL 2628/2022 para guiar a imposição de deveres de acordo com as funcionalidades oferecidas por cada provedor. Em outras palavras, embora a proteção da criança e adolescente seja uma responsabilidade compartilhada de todos os agentes, **os deveres previstos no PL que envolvem maior intervenção ao conteúdo podem ser direcionados àqueles que têm funcionalidades com maior interferência sobre o conteúdo, de forma a evitar transformações e obstáculos indesejados no desenvolvimento da Internet brasileira.** Assim, destaca-se os seguintes deveres previstos no PL que pressupõem a interferência prévia na circulação do conteúdos de terceiros:

- Prevenir e mitigar o acesso e a exposição a conteúdos que retratem as situações previstas no Art. 6º;
- Avaliar os conteúdos de acordo com a faixa etária e oferecer sistemas e processos para impedir que crianças e adolescentes encontrem conteúdos ilegais, nocivos ou danosos (Art. 8º)
- Disponibilizar configurações e ferramentas de apoio ao controle parental para limitar visibilidade de conteúdos (Art. 11, I);
- Controlar sistemas de recomendação personalizados por meio das ferramentas de controle parental (Art. 11, § 4º, V);

De forma prática, seria tecnicamente difícil ou inviável que provedores de aplicações que oferecem funcionalidades como simples hospedagem de sites — sem interferência sobre a disposição e visibilidade de quais conteúdos aparecem para quais usuários — passassem a determinar quais conteúdos de seu cliente (o site) deveriam aparecer primeiro ou por último (ou não aparecer) para cada faixa etária. Isso porque este provedor de aplicações apenas oferece uma “página em branco” para terceiro dispor seus conteúdos, diferente de aplicações como as redes sociais que já interferem sobre conteúdo para determinar o que é visualizado e, portanto, têm capacidade técnica para passar a interferir de acordo com os parâmetros legais.

Destaca-se que, caso o mesmo provedor (a exemplo da hospedagem de sites) ofereça funcionalidade de espaço para publicidade direcionada, neste caso, entende-se que os deveres listados acima podem ser aplicáveis no âmbito desta funcionalidade específica, dado que há interferência sobre a circulação dos conteúdos de terceiros.

Em suma, **as obrigações que envolvem algum tipo de interferência sobre a circulação do conteúdo — avaliação do conteúdo, prevenir ou mitigar acesso etc. — devem ser direcionadas àqueles com capacidade para tal e com atividades que já condizem com esta interferência.** Tal entendimento vai em linha com o Artigo 3º, inciso VI do MCI, que estabelece como princípio a responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, e com a Resolução N. 257 do Conanda, que estabelece como competências do Comitê Intersetorial<sup>11</sup> a proposição de orientações práticas às plataformas considerando as diferentes modalidades de serviços e a quantidade de usuários.

Assim, para alinhar os deveres previstos no PL às capacidades técnicas de cada provedor de aplicação, **o CGI.br recomenda que se explicita que os deveres que envolvem interferência sobre o conteúdo são aplicáveis, de forma proporcional, aos provedores que possuem funcionalidades que interferem sobre a circulação de conteúdo**, sob pena de impor deveres excessivos e tecnicamente inviáveis:

Art. 6º Os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes deverão tomar medidas razoáveis em seu desenho e operação para prevenir e mitigar o acesso e a exposição a conteúdos que retratem os seguintes aspectos:

I – exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes;

II – violência física, intimidação sistemática (bullying) virtual e assédio a crianças e adolescentes;

III – padrões de uso que indiquem ou incentivem comportamentos semelhantes ao vício ou transtornos de saúde mental como ansiedade, depressão, transtornos alimentares, transtornos relacionados ao uso de substâncias químicas e comportamentos suicidas em relação a crianças e adolescentes;

IV – promoção e comercialização de jogos de azar, produtos de tabaco, bebidas alcoólicas, narcóticos ou produtos com efeitos similares em relação a crianças e adolescentes;

V – práticas publicitárias predatórias, injustas ou enganosas, ou que possam causar outros danos a crianças e adolescentes.

~~Parágrafo único.~~ § 1º O disposto neste artigo não exime os pais e responsáveis, bem

<sup>11</sup> A Resolução recomenda a criação, pelo governo federal, de um comitê intersetorial para a gestão da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ambiente Digital (PNPDCAAD). Cf. <https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-n-257-de-12-de-dezembro-de-2024> .

como pessoas que se beneficiam financeiramente da produção ou distribuição pública de qualquer representação visual de criança ou adolescente, de atuarem para impedir sua exposição às situações violadoras previstas no caput.

**§ 2º. A prevenção e mitigação do acesso ou exposição destes conteúdos são aplicáveis na medida das diferentes funcionalidades do provedor de aplicações, sendo proporcionais ao grau de intervenção do provedor sobre a circulação destes conteúdos.**

Art. 8º Os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes deverão:

I – realizar gerenciamento de riscos de seus recursos, funcionalidades e sistemas e de seus impactos voltados para a segurança e saúde de crianças e adolescentes;

II – realizar avaliação do conteúdo disponibilizado para crianças e adolescentes de acordo com a faixa etária, para que sejam compatíveis com a respectiva classificação indicativa;

III – oferecer sistemas e processos projetados para impedir que crianças e adolescentes encontrem, por meio do produto ou serviço, conteúdo ilegal, nocivo ou danoso e em desacordo com sua classificação etária.

**Parágrafo único. A avaliação do conteúdo e os mecanismos estabelecidos para impedir o seu encontro por crianças e adolescentes são aplicáveis na medida das diferentes funcionalidades do provedor de aplicações, sendo proporcionais ao grau de interferência do provedor sobre a circulação destes conteúdos.**

Art. 11. Os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes deverão:

I – disponibilizar configurações e ferramentas acessíveis e fáceis de usar que apoiem o controle parental para bloquear contas e limitar a visibilidade de conteúdo;

[...]

IV – oferecer ferramentas de limitação do tempo de uso do produto ou serviço.

§ 1º O Poder Executivo publicará diretrizes e referências de mecanismos de controle parental aos fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados ou que possam ser utilizados por crianças e adolescentes, nos termos de regulamento. [...]

§ 4º A configuração padrão das ferramentas de controle parental deve ser a opção de maior nível de proteção disponível no fornecedor quanto à privacidade e à segurança do usuário, com os seguintes objetivos:

I – limitar a capacidade de outros indivíduos de se comunicarem com crianças e adolescentes, por meio de ferramentas que permitam o controle parental do acesso direto às crianças e adolescentes;

II – impedir que outros usuários não autorizados visualizem os dados pessoais de crianças e adolescentes coletados ou compartilhados pelo fornecedor, especialmente por meio da restrição do acesso público a dados pessoais;

III – limitar recursos para aumentar, sustentar ou estender o uso do produto ou serviço pela criança ou adolescente, como reprodução automática de mídia, recompensas pelo tempo de uso, notificações e outros recursos que possam resultar em uso compulsivo do produto ou serviço por criança ou adolescente;

IV – limitar o tempo de uso do produto ou serviço;

V – controlar sistemas de recomendação personalizados, inclusive por meio da faculdade de desativá-los;

[...]

§ 5º As ferramentas de controle parental para limitar visibilidade de conteúdos, ou controlar sistemas de recomendação personalizados são aplicáveis na medida das diferentes funcionalidades do provedor de aplicações, sendo proporcionais ao grau de interferência do provedor sobre a circulação destes conteúdos.

### **Responsabilidade sobre o conteúdo de terceiros (Art. 22)**

Destaca-se que o **CGI.br não possui, neste momento, posicionamento sobre o regime de responsabilidade previsto no Art. 22 do PL 2628/2022.**

A Nota Técnica “Tipologia de Provedores de Aplicações”, em abordagem geral, recomenda que o regime de responsabilidade seja determinado em proporcionalidade ao grau de interferência do provedor de aplicações sobre a circulação de conteúdos. No entanto, a Nota Técnica não aborda as especificidades dos interesses da criança e adolescente e do regime especial legal aplicável. Ademais, após a publicação da Nota, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do MCI, fixando nova interpretação sobre a responsabilidade civil de plataformas digitais por conteúdos ilícitos gerados por terceiros, sobre a qual o CGI.br ainda não se posicionou. Dessa forma, **a não manifestação, neste momento, acerca do Art. 22 não implica concordância ou discordância deste Comitê.**

### **Q4. Considerando o dinamismo do ambiente digital, quais estratégias legislativas poderiam mitigar o risco de obsolescência normativa? A adoção de cláusulas abertas ou conceitos funcionais é recomendável?**

Consideramos que o ideal é um equilíbrio entre cláusulas abertas e deveres mais específicos. De um lado, a adoção de cláusulas abertas e conceitos funcionais são recomendáveis para evitar uma rápida desatualização da lei. De outro, a adoção de cláusulas específicas é importante para evitar uma legislação excessivamente genérica e ineficaz.

**Consideramos que o PL adota uma equilibrada mescla de cláusulas genéricas** — a exemplo de definições amplas, como provedores de aplicação, ou de deveres adaptáveis, a exemplo da concepção por padrão de configurações mais protetivas (Art. 7) e vedação à publicidade direcionada a crianças e adolescentes (Art. 16) — **com**

**deveres específicos** como mecanismos de controle parental, inclusive com previsões específicas dando possibilidade de limitar reprodução automática de mídia e outras estratégias nocivas de engajamento já amplamente reconhecidas pelo seu caráter aditivo (Art. 11).

A própria estrutura do PL mostra-se equilibrada ao propor definições genéricas e tecnologicamente neutras; capítulos com deveres e direitos aplicáveis ao geral, seguido de capítulos focados em tecnologias específicas. Permite-se alinhar, desta forma, o geral e o específico no mesmo texto de lei.

Adiciona-se que, quando o PL impõe deveres mais específicos, endereça não funcionalidades de produtos isolados que poderiam se tornar obsoletas, mas **trata-se de padrões recorrentes de design presentes em diversas plataformas digitais**, muitos deles conhecidos há décadas. O PL, nesse sentido, traz mecanismos estruturais de contenção e governança, incluindo a ampliação do poder familiar sobre recursos e ferramentas, em uma lógica de proteção ativa e preventiva por design.

Eventual redação de deveres e direitos exclusivamente genéricos diminuiria drasticamente o escopo das obrigações e funcionalidades mínimas, deixando a efetivação desses direitos à mercê da iniciativa voluntária do setor privado. Isso, além de violar a responsabilidade compartilhada de proteção de crianças e adolescentes, gera riscos de omissão regulatória e fragiliza o empoderamento das famílias na mediação do uso digital pelas crianças e adolescentes.

Em outras palavras, uma redação excessivamente genérica relega a proteção da criança e do adolescente a um modelo de autorregulação, que tem se mostrado ineficaz, nas últimas décadas, diante das assimetrias de poder e informação entre usuários e grandes provedores. Dessa forma, o argumento da obsolescência (que é considerado nas definições e alguns deveres de redação mais genérica) não pode funcionar como um escudo para evitar a imposição de deveres alinhados ao princípio da prioridade absoluta na proteção de crianças e adolescentes.

#### **Q5. Como compatibilizar a necessidade de segurança jurídica com a emergência constante de novos produtos e serviços digitais, como ferramentas de IA generativa, ambientes imersivos e redes descentralizadas?**

Conforme respondido na pergunta anterior, o uso de definições tecnologicamente neutras (dentro do possível) são relevantes para estabelecer um quadro legal de direitos e obrigações estável e com previsibilidade. Ainda, a imposição dos deveres

previstos no PL definem um quadro mínimo de obrigações aos quais o desenvolvimento de produtos (antigos ou novos) devem se enquadrar para protegerem os direitos de crianças e adolescentes no meio digital. Especialmente por se tratar de um grupo de usuários vulnerável, cuja proteção é de responsabilidade compartilhada entre família, Estado, sociedade e empresas, justifica-se a delimitação prévia e mais específica das obrigações às quais os negócios devem se submeter.

Acrescenta-se que a abordagem de deveres claros e previsíveis fornece mais segurança jurídica ao desenvolvimento de produtos e serviços do que o constante questionamento judicial da responsabilização dos provedores de aplicação, como tem ocorrido ao longo dos últimos anos.

Por fim, as sugestões redacionais do CGI.br em torno das definições utilizadas pelo PL e a modulação de alguns deveres (ver Q1 e Q3) são importantes para permitir o desenvolvimento contínuo de redes descentralizadas, inclusive por meio de modelos de negócios alternativos aos das grandes plataformas digitais.

#### **Q6. Que sugestões de aperfeiçoamento redacional ou conceitual o CGI.br poderia apresentar, especialmente no tocante ao Art. 1º e às definições gerais do PL?**

Para além das sugestões de aperfeiçoamento redacional e conceitual feitas nas perguntas Q1 e Q3, há duas sugestões adicionais no tocante ao Art. 1º e às definições gerais do PL: primeiro, quanto à aplicação da lei a produto e serviço de tecnologia da informação “disponível em território nacional” e; segundo, quanto à definição de interferência sobre conteúdo de terceiro.

#### **Produto e serviço de tecnologia da informação direcionado ao público brasileiro**

O PL 2628/2022 define, em seu art. 1º, que a lei se aplica a “todo produto ou serviço de tecnologia da informação direcionado ou que possa ser utilizado por crianças e adolescentes, **disponível em território nacional**, independentemente de sua localização, desenvolvimento, fabricação, oferta, comercialização e operação”. Para além da sugestão dada de alteração para “uso provável”, o CGI.br gostaria de se atentar ao requisito de disponibilidade em território nacional.

Considerando seu desenho técnico, qualquer produto ou serviço disponível na Internet é acessível a todos os terminais a ela conectados, seja no Brasil ou em outros países. A Internet é uma rede composta por redes de computadores que conecta

milhares de dispositivos computacionais ao redor do mundo<sup>12</sup>. Assim, a redação atual poderia implicar a aplicação da Lei a todos os provedores de aplicação, ou a todos os produtos e serviços disponíveis na Internet, de forma desproporcional e ineficaz.

A complexidade de compatibilizar o funcionamento internacional da Internet e o direito soberano de cada país de exercer sua jurisdição sobre seu território é refletida em outras legislações. O Marco Civil da Internet, por exemplo, coloca o respeito à legislação brasileira especificando a atos que ocorrem em território nacional: qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet (Art. 11). Já a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais define seu escopo de aplicação em três situações, quando: a operação de tratamento seja realizada no território nacional; a atividade de tratamento tenha por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional; ou os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional.

Em outra seara, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) determina que a obra audiovisual publicitária estrangeira, de qualquer forma **direcionada ao público brasileiro**, só poderá ser comunicada ao público no País devidamente adaptada à língua portuguesa falada e escrita no Brasil, por meio de dublagem ou legendagem (Art. 50 da Instrução Normativa N. 100/2012<sup>13</sup>).

Nessa sentido, o CGI.br recomenda uma alteração para aplicação da lei a produtos e serviços de tecnologia da informação **direcionados ao público brasileiro**.

Art. 1º Esta Lei aplica-se a todo produto ou serviço de tecnologia da informação direcionado ou ~~que possa ser utilizado de uso provável~~ por crianças e adolescentes, **direcionado ao público brasileiro disponível em território nacional**, independentemente de sua localização, desenvolvimento, fabricação, oferta, comercialização e operação

### **Interferência sobre a circulação de conteúdos de terceiro**

Considerando as inserções feitas, especialmente na Q3, considera-se importante adicionar, no início da Lei, explicação acerca do que é interferência na circulação de

<sup>12</sup> KUROSE, James F.; ROSS, Keith W. Redes de Computadores e a Internet: uma abordagem top-down. 6ª Edição. São Paulo: Pearson, 2013. Disponível em: <https://archive.org/details/kurose-redes-de-computadores-e-a-internet-uma-abordagem-top-down-6a/page/n25/mode/2up>

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-100>.

conteúdos, a fim de facilitar a interpretação sobre o que seria o grau de intervenção e o que seria sua aplicação proporcional.

Sugestão ao texto legislativo:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – aplicações de internet: conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de terminal conectado à internet;

II – produto ou serviço de tecnologia da informação: **produtos e serviços fornecidos a distância, por meio eletrônico, normalmente por meio de remuneração e providos por meio de requisição individual, tais como** aplicações de internet, programas de computador, softwares, jogos eletrônicos ou similares conectados à internet ou a outra rede de comunicações;

[...]

VI – **perfilamento**: qualquer forma de tratamento de dados pessoais, automatizada ou não, para avaliar certos aspectos de uma pessoa natural, objetivando classificá-la em grupo ou perfil de modo a fazer inferências sobre seu comportamento, situação econômica, saúde, preferências pessoais, interesses, desejos de consumo, localização geográfica, deslocamentos, posições políticas ou outras características assemelhadas.

**VII - Interferência sobre a circulação de conteúdos de terceiro: corresponde a qualquer ação tomada pelo provedor de aplicações que altere a disposição, a circulação e a distribuição do conteúdo de terceiros, isto é, quaisquer ações tomadas para ampliar ou reduzir alcance, para exibir ou ocultar conteúdos de terceiro.**

[...]

**§ 2º Não são considerados produtos ou serviços de tecnologia da informação, para os fins desta lei, as funcionalidades essenciais para o funcionamento da Internet, como os protocolos e padrões técnicos abertos e comum entre as redes de computadores que compõem a Internet.**

**Q7. Há outros pontos do texto legislativo que, sob a ótica técnica e institucional deste Comitê, mereçam atenção quanto à coerência com a arquitetura da internet, proporcionalidade regulatória ou riscos não previstos?**

Sim, considerando a atribuição do CGI.br de estabelecer diretrizes e recomendações para o desenvolvimento da Internet no Brasil (Decreto n. 4.829/2003) e o reforço de suas atribuições no Marco Civil da Internet e na Lei Geral de Proteção de Dados, recomendamos a previsão da escuta ao CGI.br no PL 2128/2022, em específico, em dois casos: no estabelecimento de aprimoramentos dos mecanismos, em redes sociais, de verificação de idade para identificar contas operadas por crianças (Art. 17, § 4º); e no estabelecimento de “diretrizes e orientações de boas práticas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital” (Art. 24).

Além das previsões legais de escuta do CGI.br, o Comitê é uma entidade de composição multisetorial, aberta e participativa. Ademais da representação por seus conselheiros indicados pelo governo, ou eleitos por seus colégios eleitorais, diversas atividades do CGI.br envolvem a participação de diversos atores relevantes da sociedade — a exemplo das Câmaras temáticas, da Semana da Infraestrutura e do Fórum da Internet no Brasil<sup>14</sup>. Ademais, o CGI.br e seu braço executivo, o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.BR), contam com centros de pesquisa de referência capazes de auxiliar no estabelecimento das diretrizes, referências e orientações para as melhores práticas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, a exemplo do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), Centro de Estudos e Pesquisas em Tecnologia de Redes e Operações (Ceptro.br) e o Centro de Estudos sobre Tecnologias Web (Ceweb.br).

Assim, o CGI.br recomenda as seguintes alterações no PL 2628/2022:

Art. 17. No âmbito de seus serviços, os provedores de redes sociais devem garantir que **usuários ou contas de crianças estejam vinculados ao usuário ou à conta de um de seus responsáveis legais.**

[...]

§ 3º Os provedores de redes sociais deverão aprimorar continuamente seus **mecanismos de verificação de idade** para identificar contas operadas por crianças.

§ 4º O aprimoramento de que trata o § 3º deste artigo será **aferido pelo órgão competente do Poder Executivo**, na forma de regulamento, **ouvido o Comitê Gestor da Internet no Brasil.**

Art. 24. O Poder Executivo estabelecerá diretrizes e orientações de boas práticas para a proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital, nos termos de regulamento **e ouvido o Comitê Gestor da Internet no Brasil.**

\* \* \*

O Comitê Gestor da Internet no Brasil agradece, mais uma vez, a oportunidade de contribuir tecnicamente com o debate legislativo que envolve aspectos relevantes do funcionamento e desenvolvimento da Internet no país.

Ficamos à disposição para quaisquer esclarecimentos e novas colaborações.

Atenciosamente,



**HARTMUT GLASER**

Secretário-Executivo

Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br

<sup>14</sup> Disponível respectivamente em: <https://cgi.br/camaras-consultoria/>; <https://semanainfra.nic.br/>; <https://fib.cgi.br/fib15#sobre>.