



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.354, DE 2021
(Apensados os PLs nº 1.586/2021, nº 2.950/2021 e nº 78/2022)

Altera o MCI, com a finalidade de criar estímulo à pluralidade e diversidade de notícias, assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e combate às fake news, para adotar política de tratamento não discriminatório das empresas de mídia de jornais, revistas, rádio e televisão legalmente constituídas bem como para criar mecanismos de equanimidade, pluralidade e diversidade de conteúdo na internet.

Autor: Deputado DENIS BEZERRA

Relator: Deputado LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA

VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. CEZINHA DE MADUREIRA)

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.354, de 2021, apresentado pelo Deputado Denis Bezerra, propõe alterações no Marco Civil da Internet, com a finalidade de criar estímulo à pluralidade e diversidade de notícias, assegurar medidas de proteção ao jornalismo nacional e combate às fake news, para adotar política de tratamento não discriminatório das empresas de mídia de jornais, revistas, rádio e televisão legalmente constituídas bem como para criar mecanismos de equanimidade, pluralidade e diversidade de conteúdo na internet.

Inicialmente, o projeto foi distribuído às Comissões de Comunicação e de **Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC**. Posteriormente, em razão de decisão da Presidência de 15/03/2023, tendo em vista a edição da





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

Resolução da Câmara dos Deputados n. 1/2023, criando a Comissão de Comunicação - CCOM, o despacho foi revisto. Assim, determinou-se a redistribuição do projeto para a nova comissão, em substituição à extinta Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, conforme disposto na referida Resolução.

O projeto foi então recebido pela CCOM, acompanhando-se as seguintes proposições apensadas:

1. PL nº 1.586/2021, de autoria do Deputado Filipe Barros, insere dispositivos na Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, obrigando os provedores de aplicações de internet a remunerar os veículos de imprensa pela reprodução de conteúdo por estes produzido. O PL responsabiliza solidariamente o provedor pela compensação financeira de empresas jornalísticas pela disponibilização de suas notícias. Além disso, é determinada aos buscadores a publicação dos critérios de priorização de conteúdos;
2. PL nº 2.950/2021, de autoria do Deputado Rui Falcão, regula a remuneração dos conteúdos jornalísticos reproduzidos por meio de plataformas que não sejam as originais. A proposta determina que o autor ou veículo poderá requerer a indisponibilidade ou a remuneração, quando monetizado, em caso de conteúdo jornalístico “republicado”. Determina que a remuneração será devida, na proporção de 5% a 25% do valor monetizado, ao autor, e igual valor para o veículo, dependendo da quantidade do conteúdo original que tenha sido republicado e da inclusão ou não da referência à autoria. São admitidos acordos comerciais para uso dos conteúdos e os pagamentos poderão ser auditados;
3. PL nº 78/2022, de autoria do Deputado José Nelto, dispõe sobre a possibilidade de cobrança pela exibição de notícias em plataformas digitais. O instrumento





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

determina que as plataformas deverão obter autorização prévia para o uso de matérias e, se em quinze dias o autor não se manifestar, a plataforma estará isenta de pagamento. Já o uso sem solicitação incorrerá em multa diária de 50 mil reais.

No âmbito da CCOM, o Deputado Gervásio Maia foi designado relator e concluiu pela APROVAÇÃO dos PL n^{os}. 1.354, 1.586 e 2.950, de 2021, e 78, de 2022, na forma do SUBSTITUTIVO anexo. Após apresentação do SUBSTITUTIVO aos projetos em epígrafe foram apresentadas 14 emendas, tendo sido todas elas rejeitadas pelo senhor relator e mantida a APROVAÇÃO nos termos do SUBSTITUTIVO por ele apresentado.

Em seguida, os projetos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos de constitucionalidade, de juridicidade e de técnica legislativa, conforme disposto no art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Por fim, estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões, nos termos do art. 24, II, do RICD, sendo seu regime de tramitação o ordinário, conforme preceitua o art. 151, III, do mesmo diploma legal.

É o Relatório.

II - VOTO EM SEPARADO

A proposta de alteração da Lei nº 12.965/2014 – Marco Civil da Internet, busca enfrentar uma questão crítica, de reconhecida relevância global: a necessidade de regulamentar o uso de conteúdos jornalísticos profissionais por plataformas digitais e assegurar remuneração justa aos seus criadores. O modelo de negócio dessas plataformas, baseado em publicidade e algoritmos de ranqueamento, frequentemente se beneficia do chamado "arrastamento" (*scraping*) de notícias. Ou seja, ao apresentar pequenos trechos ou resumos das reportagens (*snippet*), as plataformas capturam a atenção dos usuários,





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

gerando receita publicitária significativa sem que esses usuários acessem o site original dos veículos de comunicação.

Esse processo de arrastamento resulta em um desvio de tráfego, conhecido como *zero-click*, causando prejuízos financeiros aos veículos de imprensa, que, ao investirem na contratação de jornalistas profissionais, produzem conteúdo jornalístico de alta qualidade. Enquanto as plataformas digitais lucram com o engajamento gerado por essas notícias, os produtores originais não são adequadamente remunerados, o que favorece a concentração de receitas nas grandes empresas de tecnologia.

De acordo com um estudo¹ de 2024 da DATOS e SPARKTORO, 60% das pesquisas no Google na União Europeia e nos Estados Unidos resultam em zero cliques para sites externos. Além disso, 30% dos cliques resultantes dessas pesquisas são redirecionados para plataformas do próprio Google, como YouTube, demonstrando o impacto da centralização de tráfego nas grandes plataformas digitais.

A proposta legislativa visa, portanto, corrigir esse desequilíbrio – uma falha de mercado, promovendo justiça econômica e garantindo a sustentabilidade financeira do jornalismo profissional. Ao assegurar uma remuneração justa, a proposta também contribui para a diversidade de fontes noticiosas, fortalecendo o ambiente democrático e informacional ao proporcionar acesso a uma gama de perspectivas e informações confiáveis.

Diante disso, é imprescindível destacar as incoerências nos argumentos apresentados no parecer elaborado pelo nobre Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, que recomenda a rejeição do Projeto de Lei nº 1.354/2021 e seus apensos, alegando inconstitucionalidade e inadequações jurídicas.

Em relação às alegações de inconstitucionalidade, o relator argumenta que o artigo 21-A, especialmente seu § 3º, contido no art. 2º do substitutivo, ao definir o conceito de “conteúdo jornalístico”, violaria os incisos

¹ FISHKIN, Rand. 2024 *Zero-Click Search Study: For every 1,000 EU Google Searches, only 374 clicks go to the Open Web. In the US, it's 360*. 1 jul. 2024. Disponível em: <https://sparktoro.com/blog/2024-zero-click-search-study-for-every-1000-us-google-searches-only-374-clicks-go-to-the-open-web-in-the-eu-its-360/>. Acesso em: 14 nov. 2024.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

IV e IX do artigo 5º e o artigo 220 da Constituição Federal. No entanto, essa interpretação não se sustenta. O dispositivo não visa restringir a liberdade de expressão ou censurar o conteúdo jornalístico. Pelo contrário, a definição é essencial para garantir segurança jurídica tanto para as plataformas quanto para os produtores de conteúdo, estabelecendo critérios claros para a aplicação da legislação. Não há qualquer intenção de limitar a atividade jornalística ou criar obstáculos à liberdade de imprensa. A definição legal visa identificar o tipo de conteúdo protegido pela norma, prática comum em diversas legislações setoriais, e assegurar a justa compensação por conteúdos que, até então, geram receitas substanciais para as plataformas sem a contrapartida devida. Importante destacar que essa iniciativa também contribui para evitar a disseminação de conteúdos de baixo valor informativo ou manifestamente desinformativos, promovendo um ambiente informacional mais qualificado e confiável. Esse ajuste está em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e da valorização do trabalho humano, conforme os arts. 1º, III e IV da CF.

O relator também cita o julgamento da ADPF 130, que reconheceu a plena liberdade de imprensa e a vedação de qualquer censura prévia. Entretanto, não há correlação direta entre o julgamento mencionado e a regulamentação proposta, uma vez que o PL não prevê qualquer forma de censura. A regulamentação da remuneração pelo uso de conteúdos jornalísticos em plataformas digitais é uma questão de equilíbrio econômico e de proteção dos direitos dos criadores de conteúdo profissionais, e não de interferência na liberdade de imprensa. Assim, o argumento de que a proposta violaria o “núcleo duro” da liberdade de imprensa não se sustenta e trata-se de um ajuste necessário para garantir a equidade nas relações comerciais, um elemento essencial para a preservação do pluralismo informativo e da própria democracia.

O relator critica ainda o § 2º do artigo 21-A, contido no art. 2º do substitutivo e no art. 3º, que exige a constituição de pessoa jurídica para fazer jus à remuneração, alegando que tal exigência viola a liberdade de imprensa. No entanto, a exigência de pessoa jurídica não impede a liberdade





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

de expressão dos indivíduos. Ela visa organizar o setor de maneira mais eficiente, facilitando os pagamentos, promovendo a transparência das relações contratuais e a responsabilização pelos conteúdos criados. A exigência de constituição como pessoa jurídica não é uma forma de cerceamento da liberdade de expressão, mas de criação de condições de equidade e organização no mercado jornalístico profissional.

O relator também argumenta que a vedação à remoção de conteúdos jornalísticos por parte das plataformas, prevista no § 4º do artigo 21-A, contido no art. 2º do substitutivo, seria uma afronta à livre iniciativa. No entanto, essa vedação é imprescindível para impedir que as plataformas usem a remoção de conteúdos como uma estratégia para se eximir da responsabilidade de remuneração. O objetivo é assegurar um sistema equitativo, evitando que as plataformas manipulem de maneira unilateral a presença de conteúdos jornalísticos, prejudicando os produtores.

Tal prática já foi observada internacionalmente, como na Austrália, onde o Facebook, em resposta à obrigação de negociação com as mídias locais, quando a autoridade concorrencial daquele país determinou um prazo para elaboração de códigos de conduta por parte dessas plataformas para sanar as falhas de mercado encontradas, excluiu todos os links de conteúdo jornalístico de suas páginas. Esse ato resultou em um "apagão" de notícias, afetando até mesmo serviços essenciais, como o *Department of Fire and Emergency Services*, responsável por alertar sobre incêndios florestais. Essa situação gerou uma intervenção regulatória, que resultou na criação do *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code*, regulamentado em março de 2021, para corrigir as falhas de mercado.²

Por fim, a alegação de que o artigo 21-B, contido no art. 2º do substitutivo, que estabelece critérios para a remuneração, violaria o princípio da isonomia e da livre concorrência também carece de fundamento. Os critérios mencionados no artigo são proporcionais e visam reconhecer o investimento e a relevância dos conteúdos jornalísticos. Não se pode tratar de forma igual aqueles que se encontram em situações distintas. As grandes empresas, que

² AFFONSO, Carlos. Facebook: apagão de notícia mostra que disputa na Austrália impacta a todos. Uol, 2021. Disponível em: Acesso em: 14 de nov. 2024.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

empregam mais profissionais e produzem mais conteúdo, têm maior impacto social e econômico, justificando a diferenciação na remuneração. O princípio da isonomia não significa tratamento igualitário absoluto, mas sim tratamento proporcional às diferenças.

O projeto, ao reconhecer e valorizar a diversidade do jornalismo, promove um ambiente competitivo saudável. A proposta não exclui pequenas empresas, mas oferece a todas as empresas jornalísticas, independentemente de seu porte, a oportunidade de serem remuneradas, corrigindo uma distorção que favorece unicamente as grandes plataformas.

Portanto, trata-se não de uma intervenção estatal arbitrária, mas de uma regulação específica para corrigir distorções econômicas graves – uma falha de mercado, como o uso gratuito de conteúdos gerados por empresas jornalísticas profissionais, essenciais para o pluralismo informativo e a democracia. As plataformas se beneficiam da monetização de conteúdos que não produzem, o que justifica a intervenção regulatória para promover a sustentabilidade econômica do setor, preservando o princípio da intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas, conforme expresso na Declaração de Direitos da Liberdade Econômica – Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.

Dessa forma, os argumentos do relator sobre a inconstitucionalidade e a violação de princípios constitucionais não se sustentam, e a proposta merece ser aprovada. É essencial garantir a sobrevivência do jornalismo profissional, equilibrando os interesses econômicos em um ambiente digital dominado pelas grandes plataformas tecnológicas.

Ademais, um estudo³ encomendado pela Associação Suíça de Publishers e conduzido pela *FehrAdvice & Partners AG*, sob supervisão do economista Ernst Fehr, analisou o impacto do conteúdo jornalístico no ecossistema digital. O experimento com 1.573 participantes mostrou que 90%

³ FEHRADVICE & PARTNERS AG. *The value of journalistic content for the Google search engine in Switzerland: a behavioral economics approach to ancillary copyright*. Zurique: FehrAdvice & Partners AG, 2023. Disponível em: https://fehradvice.com/wp-content/uploads/2023/04/2023_04_21_study_journalistic_value_google_en.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Cezinha de Madureira – PSD/SP

dos suíços utilizam mecanismos de busca para se informar e 70% preferem o Google com conteúdo jornalístico, considerando-o mais atraente e confiável. Os dados por si só indicam que o conteúdo jornalístico não apenas impulsiona o faturamento dessas plataformas, mas desempenha um papel crucial na geração de receita, com cerca de 385 milhões de francos suíços (aproximadamente R\$ 2,5 bilhões) provenientes de anúncios.

Dito isso, e passando diretamente aos temas pertinentes desta comissão, podemos dizer que, conforme já dissemos acima, sob o ponto de vista da constitucionalidade, não temos restrições à livre tramitação da matéria, vez que é da competência da União (art. 22, IV e 220 e segs., CF).

Em conclusão, conforme já mencionado, sob o ponto de vista da constitucionalidade, não temos restrições à livre tramitação da matéria, pois é da competência da União (art. 22, IV, 220 e seguintes, CF). Além disso, o Congresso Nacional é a instância legítima para a apreciação de temas dessa natureza (art. 48, XII, CF). A iniciativa da proposição está igualmente alinhada com a previsão constitucional (art. 61, CF).

Quanto à juridicidade, o PL 1.354/2021 e seus apensados não afrontam princípios estabelecidos ou observados pelo nosso ordenamento jurídico, como demonstrado amplamente. Pelo contrário, a proposição é compatível com os princípios e padrões normativos da legislação vigente. No que tange à técnica legislativa, também não há maiores restrições, conforme disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998 e suas alterações posteriores.

Destarte, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa dos PL nºs. 1.354, 1.586 e 2.950, de 2021, e 78, de 2022, na forma do SUBSTITUTIVO adotado pela Comissão de Comunicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA

