

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



LEGISLAÇÃO *ANTI-SPAM*

Walkyria Menezes Leitão Tavares

Consultor Legislativo da Área XIV
Comunicação Social, Informática, Telecomunicações,
Sistema Postal, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

JUNHO/2003



**Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF**

ÍNDICE

1 - INTRODUÇÃO	3
2 - TIPOS DE SPAM E PRINCIPAIS PROBLEMAS RELACIONADOS.....	3
3 – FORMAS DE COMBATER O SPAM	4
4 - ESTÁGIO DA REGULAÇÃO NO BRASIL	6
5 - CONCLUSÃO	7

© 2003 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citada a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

LEGISLAÇÃO *ANTI-SPAM*

Walkyria Menezes Leitão Tavares

1 - INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende tratar de forma resumida de um tema que, há alguns anos, vem sendo debatido nesta Casa no âmbito de várias discussões acerca da legislação que deve regular o funcionamento da Internet em nosso País.

Com o crescimento da rede como meio de realização de negócios e com a impressionante disseminação do uso de sistemas de correio eletrônico, a questão tornou-se ainda mais crítica.

O tema do qual estamos falando é o *spam*, isto é a prática de envio maciço de mensagens eletrônicas não solicitadas, que para alguns é considerada apenas cansativa e enfadonha, enquanto para outros tornou-se abusiva e um dos principais problemas de governança da rede mundial de computadores.

Nesse contexto, apresentamos algumas informações sobre os tipos de *spam* existentes, os problemas ocasionados pelo seu envio para os usuários pessoas físicas e para empresas, as principais formas de prevenção e as iniciativas existentes no campo da legislação em outros países e o estágio de discussão desta matéria no Brasil.

2 - TIPOS DE *SPAM* E PRINCIPAIS PROBLEMAS RELACIONADOS

Spam é a denominação dada, no ambiente da Internet, às mensagens eletrônicas enviadas para um grande número de usuários sem que estes as tenham solicitado, com o objetivo de fazer propaganda de produtos e serviços de todos os tipos. Também são consideradas *spam* as mensagens que incluem

correntes da sorte, propostas de ganho de dinheiro fácil, boatos difamando pessoas ou empresas ou alertando para a existência de um determinado vírus, etc.

As pessoas ou empresas que enviam *spam* utilizam várias artimanhas para descaracterizar essa prática abusiva ou transformar uma mensagem não solicitada num *e-mail* válido. As principais formas de dissimular o envio de *spam* são: o envio de texto juntamente com a mensagem dizendo que será uma única vez ou oferecendo condições para que o destinatário remova seu nome da mala direta ou simplesmente delete a mensagem ou, ainda, que ele se cadastrou em algum sítio ou que algum amigo indicou seu nome. O mais impressionante desses artifícios é aquele que afirma que a mensagem não pode ser considerada *spam* de acordo com o que estabelece uma determinada lei ou decreto, pois não existe nenhuma legislação brasileira regulando a matéria, conforme veremos nos itens seguintes.

Há pessoas que consideram exagerada a reação contra o *spam*, pois entendem que esse tipo de mensagem não difere muito das mensagens que recebemos todos os dias pelo correio nem do uso do telefone para divulgar produtos e serviços utilizando *call centers*.

Os que não concordam com esse tipo de prática alegam, no entanto, que existe sim uma diferença substancial entre eles. Nos dois primeiros casos, quem envia as correspondências arca com grande parte do custo, pois o custo individual de cada mensagem enviada é significativo, enquanto que, no caso do correio eletrônico, é quase zero. Para enviar milhares de mensagens eletrônicas, quem origina um *spam* necessita apenas de uma lista de endereços de correio eletrônico e de um acesso a Internet. Nesse caso, inverte-se a lógica das relações comerciais, porque o receptor é quem paga os custos relacionados com a recepção da mensagem que nem sempre são percebidos por ele. Em se tratando de usuário residencial, cabe-lhe, por exemplo, pagar a ligação telefônica, quando usa acesso por meio de linha discada e, principalmente, deve considerar o tempo que precisa dedicar para separar as mensagens legítimas dos *spams* e proceder ao descarte dessas últimas.

Quando se utiliza uma caixa postal institucional, estão envolvidos outros custos. Dados divulgados por especialistas que analisam o mercado de Internet estimam que os *spams* já correspondem à metade do tráfego eletrônico e que este volume poderá acarretar, em 2003, prejuízos da ordem de 20 bilhões de dólares para empresas de todo mundo. Mesmo se considerarmos pesquisas mais conservadoras que estimam esse tráfego em 34% do total, isso significa que um terço das mensagens que recebemos não nos interessam nem do ponto de vista profissional nem do ponto de vista pessoal. São apenas lixo que geram aumento de tráfego na rede, ocupam espaço nos servidores de *e-mail* das empresas, tomam nosso precioso tempo todos os dias no escritório ou em casa, entre outros transtornos.

3 – FORMAS DE COMBATER O SPAM

Há claras divergências entre os especialistas de informática sobre as formas mais efetivas de combater o *spam*. Enquanto muitos defendem o uso de ferramentas de software e de procedimentos padrões que visem a diminuição desse fluxo, outros consideram que apenas uma legislação rígida poderá efetivamente coibir esta prática.

O primeiro grupo sugere o uso de várias ferramentas, muitas delas comerciais, que incluem desde o uso de filtros, as listas negras, armadilhas para identificar os remetentes de *spam*, selos eletrônicos e a autenticação por meio de certificação digital.

Até o momento, as mais usadas são os filtros baseados em conteúdo ou no endereço de origem. Essas soluções podem ser instaladas pelos próprios usuários, que assim rejeitam as mensagens indesejáveis, ou pelo administrador da rede que define, por exemplo, uma lista de possíveis remetentes de *spam* e rejeita todas as mensagens por eles originadas. O risco associado à utilização desse tipo de ferramenta, além de uma possível censura no caso de filtros de conteúdo, é o descarte de mensagens válidas, penalizando remetentes inocentes.

Esse também é o problema associado ao uso de listas negras globais organizadas por entidades independentes. Há casos citados na literatura de listas que incluem todos os endereços associados a um dado provedor de Internet ou a um determinado País. Provedores brasileiros já foram incluídos em listas globais e alguns domínios no exterior chegaram ao ponto de negar acesso a qualquer mensagem oriunda de nosso País, o que obviamente demonstra que o uso de listas negras não é um mecanismo muito justo para lidar com a questão do *spam*.

Cabe também ao administrador da rede programar o servidor de *e-mail* de forma a evitar que ele se torne um alvo fácil dos remetentes de *spam*, bem como definir uma política interna de prevenção de *spam*, conscientizando os usuários para o problema e orientando-nos de forma a evitar que, mesmo, inconscientemente, colaborem com essa prática. Eles devem ser instados a não repassar, por exemplo, boatos ou correntes, ou a restringir o envio de mensagens para aquelas pessoas que se interessam realmente pelo assunto. Observa-se, freqüentemente, que muitas pessoas simplesmente encaminham mensagens que recebem para todos os componentes de sua lista particular de endereços eletrônicos, pois é trabalhosa a tarefa de selecionar quais deles estariam interessados ou não. Outras orientações aos usuários, tais como evitar cadastrar-se em sites que prometem não divulgar seus dados ou mesmo de não responder a mensagens de remetentes de *spam* são medidas simples e que evitam a inclusão de seu endereço eletrônico em listas de *e-mail*.

O uso de autenticação digital é outra solução que, embora defendida por alguns, tem sido rechaçada pela maioria, pois fere um dos princípios básicos da Internet: o correio eletrônico aberto sem controle central (necessário no caso da certificação digital), que permite o anonimato dos usuários.

Os que defendem a regulação do *spam* por meio de lei reconhecem, no entanto, que o assunto ainda não avançou mesmo nos países pioneiros no uso da Internet e do correio eletrônico. Nos Estados Unidos, várias legislações estaduais tratam da matéria, em geral, exigindo que a mensagem não solicitada seja identificada como mensagem comercial, que o remetente da mensagem seja claramente identificado e que ao usuário seja dada uma opção fácil para ser retirado da lista. Quanto às penas pelo descumprimento da legislação variam desde multa no valor de 500 dólares até dez mil dólares e prisão no caso do Estado da Califórnia. Mais recente é a discussão no âmbito do Senado dos Estados Unidos sobre uma legislação *anti-spam*, cuja proposta foi aprovada no âmbito do Comitê de Comércio, em 20 de junho último. Não há novidades no projeto, a não ser quanto ao valor das multas que pode chegar a um milhão de dólares.

Os críticos da legislação *anti-spam* consideram que não se pode simplesmente punir alguém por enviar uma mensagem, uma única vez, para um usuário de correio eletrônico, pois dessa forma se estaria restringindo o uso da mídia Internet e ferindo a liberdade de expressão. Por que as empresas podem mandar cartas para sua residência oferecendo produtos e não podem mandar um *e-mail* para sua caixa postal? Ademais, não se pode restringir apenas os *spams* de caráter comercial, pois os outros tipos causam os mesmos incômodos e transtornos para os destinatários.

As limitações dessas legislações são demonstradas pela não diminuição do número de *spams*. Além disso, esbarram em questões como o caráter não geográfico do correio eletrônico, o que dificulta sobremaneira a aplicação das referidas penalidades. As legislações de outros países como Japão e Argentina, e da União Européia são muito semelhantes às americanas e não avançam nada em relação a essa última questão.

4 - ESTÁGIO DA REGULAÇÃO NO BRASIL

Em nosso País, ainda não há legislação específica regulando a matéria e nem mesmo o Comitê Gestor da Internet possui alguma resolução regulamentando o assunto. No âmbito das discussões havidas durante a tramitação dos projetos de lei que tratam da validade jurídica de documentos eletrônicos e do comércio eletrônico (Projeto de Lei 4.906, de 2001 e seus apensos), chegou-se a ventilar a inclusão de dispositivo *anti-spam*, conforme sugestão contida no art. 8º do Projeto de Lei nº 1.589, de 1999, de autoria do Deputado Luciano Pizzato (*O envio de oferta por mensagem eletrônica, sem prévio consentimento dos destinatários, deverá permitir a esses identificá-la como tal, sem que seja necessário tomarem conhecimento de seu conteúdo*). No entanto, o relator da Comissão Especial achou mais conveniente não tratar o assunto em seu substitutivo que se encontra pendente de aprovação pelo Plenário desta Casa.

Durante o ano passado foram apresentadas mais duas proposições tratando da matéria, ambas de autoria do então Deputado Ivan Paixão. A primeira delas, Projeto de Lei nº 6.210, de 2002 define o que considera mensagem eletrônica não solicitada *spam* e estabelece que as mesmas deverão preencher algumas condições, tais como serem enviadas uma única vez, serem identificadas como tal, conterem a identificação e um endereço eletrônico válido do remetente e oferecerem ao destinatário um procedimento simples de opção pelo não recebimento. Prevê ainda que os usuários de correio eletrônico podem exigir de seu provedor ou do provedor do remetente o bloqueio de mensagens não solicitadas sem pagamento de taxa e a aplicação de multa no valor de 800 reais em caso de descumprimento de qualquer um dos preceitos da lei. O texto do Projeto de Lei nº 6.210, de 2002, que foi arquivado ao final da última legislatura, está totalmente alinhado com as legislações em vigor em outros países, cuja eficiência, porém, ainda não foi comprovada.

A segunda proposição, Projeto de Lei nº 7.093, de 2002, não foi arquivada na mesma oportunidade, porque foi apensada ao Projeto de Lei nº 4.906, de 2001. Observa-se da análise do texto que se trata de uma redação muito semelhante à da primeira proposta. Cabe ressaltar, no entanto, que foram acrescentados ao texto alguns dispositivos. O art. 8º estabelece que o Poder Público deverá designar uma autoridade à qual caberá a fiscalização e a repressão ao envio indevido de mensagens eletrônicas comerciais e à comercialização de listas eletrônicas e a montagem de um banco de dados para cadastrar os usuários que não desejam receber nenhum tipo de mensagem eletrônica comercial. Foram ampliados também os valores das multas a serem aplicadas que passaram a variar de cem a dez mil reais por mensagem enviada. As infrações à lei foram tipificadas como crime punível com pena de reclusão de um a quatro anos.

A inexistência de legislação específica, segundo alguns especialistas, não impede, entretanto, que se promovam ações contra os remetentes de *spam*, com base no art. 186 do Código Civil e no art. 286 do Código Penal. O primeiro dispositivo poderia ser invocado para punir “*aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral*”. No caso do Código Penal, a ação pode se basear no fato de que a Internet já

pode ser considerada um serviço de utilidade pública e que o envio de *spam* pode pôr em risco seu funcionamento, ainda que parcial. No contexto da Defesa dos Direitos do Consumidor, encontram-se ainda dispositivos, como o art. 81 e os seguintes do Código de Defesa do Consumidor, que prevêem a possibilidade de defesa do consumidor em juízo, tanto de forma individual como coletiva. As ações coletivas podem ser iniciadas pelo Ministério Público, pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, entidades e órgãos da administração pública e associações.

5 - CONCLUSÃO

O envio de mensagens não solicitadas a um grande número de internautas está deixando de apenas causar desconforto e provocar a antipatia de algumas pessoas para se tornar uma prática abusiva e socialmente rejeitada pela comunidade de usuários de correio eletrônico. Diferentemente de outras práticas que tenderam a suscitar a reação de segmentos não ligados à Internet, os quais clamam pela necessidade de regulação de seu funcionamento, o *spam* vem provocando a fúria dos próprios usuários da rede que já defendem uma legislação que os livre dos transtornos provocados pelo crescente envio de *spams*. Não existe, contudo, consenso sobre essa necessidade, pois um grande número de internautas considera que a melhor forma de restringir os *spams* ainda é o uso de ferramentas de software e a implantação de procedimentos na rede para inviabilizar ou tornar mais difícil o envio desse tipo de mensagem.

Também não há acordo sobre a melhor forma de regular o assunto, pois, como vimos anteriormente, as legislações específicas dos países que regularam a matéria ainda não foram capazes de deter a expansão do volume de mensagens não solicitadas na rede mundial de computadores, sem falar que muitas delas estão sendo questionadas na Justiça por ferirem princípios básicos, como a liberdade de expressão.

Não há uma fórmula pronta para solucionar o problema do spam, mas com certeza, o Congresso Nacional será instado a se posicionar sobre a matéria. Para que o assunto seja melhor debatido seria conveniente que as Comissões Temáticas mais envolvidas com essas questões promovessem amplo debate durante o qual fossem ouvidas as opiniões de diversos segmentos sobre o assunto.

De qualquer forma, deve-se considerar que, com base na legislação vigente, já é possível fazer a defesa dos usuários da Internet contra o envio indiscriminado de *spams*.

6 – BIBLIOGRAFIA

Conti, Henrique César, “*Spam: O que Fazer?*”, Opinião Brisa, março/2003, www.brisa.org.br.

Stanton, Michael, “Spam: a descrição da moléstia”, O Estado de São Paulo, 18/05/2003.

Stanton, Michael, “Spam: será que tem cura”, O Estado de São Paulo, 26/05/03.



Teixeira, Renata Cicilini, “O Pesadelo do Spam”, RNP NewsGeneration, Vol.5, Nº 1, www.rnp.br/newsgen.

Silva Neto, Amaro Moraes e, “O spam e a legislação dos Estados Unidos da América Nortista”, Avocati Locus, www.advogado.com.

Silva Neto, Amaro Moraes e, “O spam e a legislação brasileira”, Avocati Locus, www.advogado.com.

Templeton, Brad, “Reflections on the 25th Anniversary of Spam”, www.templetons.com/brad

Templeton, Brad, “Problems with H.R. 1748 (the “Smith Bill”)”, www.templetons.com/brad