

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.494, DE 2000 (Apenso o Projeto de Lei nº 6.981, de 2002)

Dispõe sobre a estruturação e o uso de bancos de dados sobre a pessoa e disciplina o rito processual do “habeas data”.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado LUIZ EDUARDO
GREENHALGH

I – RELATÓRIO

Encontram-se nesta Comissão para análise conclusiva acerca de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e quanto ao mérito nos termos regimentais o Projeto de Lei nº 3.494, de 2000, oriundo do Senado Federal (autoria do Senador Lúcio Alcântara), e o Projeto de Lei nº 6.981, de 2002, de iniciativa do Deputado Orlando Fantazzini, tendo sido este último apensado ao anteriormente referido para fins de tramitação.

O Projeto de Lei nº 3.494, de 2000, cuida de disciplinar a instituição e o uso de bancos de dados pessoais, bem como o rito processual do *habeas data*, garantia constitucional objeto do disposto no inciso LXIX do art. 5º da Constituição Federal, e hoje disciplinada pela Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.

Ostenta inicialmente tal proposição algumas definições para os fins nela previstos de: dado pessoal, banco de dados, processamento de dados, gestor de banco de dados, proprietário de banco de dados, titular de



51CFC28023

dados pessoais e usuário de banco de dados. banco de dados de caráter público e dados de acesso restrito.

De acordo com o disposto no inciso I de seu art. 2º, dado pessoal seria "a representação de fatos, juízos ou situações referentes a uma pessoa física ou jurídica, passível de ser captada, armazenada, processada ou transmitida, por meios informatizadas ou não

Além disso, em seu texto se define o que vem a ser banco de dados de caráter público, diferencia-se os dados de acesso restrito, declara-se a propriedade dos dados de identificação pessoal a seu titular, confere-se responsabilidade ao usuário ou gestor pelas modificações que efetuar nas informações mantidas no bancos de dados, garante-se ao titular ou ao representante legal o direito ao acesso e à correção dos dados pessoais, além de se disciplinar todo o procedimento do *habeas data*.

Segundo o que dispõe o § 1º do art. 2º, "considera-se de caráter público todo banco de dados contendo informações cuja finalidade seja sua transmissão a outros usuários, ou que não seja de uso privativo do seu proprietário". E segundo o que prevê o § 4º, o disposto no inciso VIII não se aplicaria a dados pessoais coletados, mantidos em arquivo ou processados com fins estatísticos ou de pesquisa, desde que não identifiquem os titulares dos dados.

Dados de acesso restrito, conforme o que estabeleceria o inciso VIII do art. 2º, seriam "dados pessoais que se referem a raça, opiniões políticas e religiosas, crenças e ideologia, saúde física e mental, vida sexual, registros policiais, assuntos familiares, profissão e outros que a lei assim definir, não podendo ser divulgados ou utilizados para finalidade distinta da que motivou a estruturação do banco de dados, salvo por ordem judicial ou com anuência expressa do titular ou seu representante legal".

A Lei nº 9.547, de 1997, que regulamenta o *habeas data*, não menciona a expressão "acesso restrito". E o parágrafo único de seu art. 1º considera de caráter público "todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não



sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações".

Outrossim, a redação do art. 19 mantém a prioridade da apreciação do *habeas data* sobre todos os atos judiciais, exceto quanto ao *habeas corpus* e ao mandado de segurança. E conforme prevê o disposto no art. 22, "ao proprietário ou gestor do banco de dados cabe, observado o disposto no inciso VIII do art. 2º desta Lei: I - tornar medidas de segurança adequadas contra o acesso não autorizado, a dados pessoais e a informações deles derivadas e contra sua modificação, revelação ou destruição; II - permitir ou não a interconexão de bancos de dados e a comunicação ou transmissão de dados pessoais, na forma desta Lei".

O Projeto de Lei nº 6.981, de 2002, por sua vez, prevê a instituição de normas de proteção e tratamento dos dados pessoais com vistas a garantir a transparência de seu uso e manutenção e o respeito pela reserva da vida privada.

No texto de tal projeto de lei, são feitas também algumas definições, tais como: dados pessoais, tratamento de dados pessoais, sistema de informação, responsável pelo tratamento, terceiro, destinatário, consentimento do titular de dados e interconexão de dados.

Por intermédio de tal proposição, busca-se proibir o tratamento de dados pessoais referentes a convicções filosóficas e políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada, origem racial ou étnica e de informações relativas à saúde, intimidade, à vida sexual e determinar que o tratamento de dados pessoais para fins de investigação criminal ou instrução processual penal seja feito apenas por instituições públicas.

As iniciativas em comento foram apreciadas no âmbito da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (hoje denominada de Comissão de Defesa do Consumidor), que se pronunciou pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.494, de 2000, com emendas, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.981, de 2002.



Uma das emendas adotadas por aquela Comissão diz respeito à prevalência das normas do Código de Defesa do Consumidor quanto à regulação dos bancos de dados relativos a cadastros de consumidores, determinando-se, pois, por meio de modificação do disposto no art. 26 do Projeto de Lei nº 3.494, de 2000, que a eles se aplique apenas subsidiariamente a disciplina legal a ser nele erigida.

A outra emenda, por seu turno, prevê, mediante o acréscimo de um artigo ao mencionado projeto de lei, principalmente que, para a inserção de dados pessoais em cadastro de devedores ou assemelhados, será indispensável o prévio e regular protesto do título de crédito ou documento de dívida relativo ao débito originário da inclusão pretendida.

Em consulta aos andamentos relativos à tramitação das mencionadas iniciativas no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, observa-se que, no curso do prazo regimentalmente concedido para oferecimento de emendas, foram ofertadas duas delas ao Projeto de Lei nº 3.494, de 2000.

Uma delas visa a acrescentar parágrafos ao respectivo art. 23 com vistas a, em linhas gerais, exigir que as entidades que administram ou mantêm bancos de dados de consumidores se constituam sob a forma de sociedade empresária e que as atividades por elas desenvolvidas sejam objeto de controle do Estado de maneira que o seu exercício dependa de autorização do Poder Público federal.

A outra emenda apresentada prevê, mediante acréscimo de parágrafo único ao art. 26, a vedação de inclusão ou manutenção de informações pessoais sobre consumidores em bancos de dados fundada em dívidas decorrentes de locação de imóvel, taxas condominiais, serviços telefônicos, abastecimento de água potável e energia elétrica para fins residenciais, dada a essencialidade de tais bens e serviços sobretudo em consideração à sua relação com o exercício do direito básico à moradia constitucionalmente consagrado como garantia fundamental (Art. 6º da Constituição Federal). Além disso, a proibição em tela também incidiria sobre débitos relativos a tributos e



contribuições parafiscais, serviços educacionais e médicos-hospitalares e ainda sobre dívidas fundadas em títulos extrajudiciais prescritos ou desprovidos de força executiva.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ambos os projetos de lei em análise estão compreendidos na competência da União para legislar sobre direito processual, bem como sobre proteção ao consumidor, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria (Art. 22, inciso I; Art. 24, incisos I e V; Art. 48, *caput*; e Art. 61, *caput*, da Constituição Federal).

Quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, observa-se que há reparos a ser feitos no âmbito do Projeto de Lei nº 3.494, de 2000.

Impõe-se, assim, a alteração do disposto em seu art. 26, que prevê a aplicação apenas subsidiária do Código de Defesa do Consumidor no que tange à disciplina dos bancos de dados relativos a cadastros de consumidores. Isto porque este diploma legal constitui lei específica sobre tal assunto e deve, portanto, prevalecer sobre a lei de caráter geral que pode se originar da proposição em comento. Há, contudo, emenda já oferecida que promove a necessária correção no texto do dispositivo em comento para que nele se disponha que, aos bancos de dados relativos a cadastros de cadastro de consumidores, aplicar-se-á as regras do mencionado Código e, subsidiariamente, as regras que se originarem do projeto de lei em comento.

Quanto ao disposto em seus artigos 23 e 25, cabe assinalar que neles se vislumbra afronta ao princípio constitucional da separação de poderes. Sabe-se, de um lado, que não caberia ao Poder Legislativo, tal como se prevê no aludido art. 23, criar um cadastro em âmbito nacional de informações sobre proprietários de bancos de dados pessoais e respectivos códigos de



identificação, mas sim apenas atribuir a competência para a sua instituição e manutenção no exercício de sua função legislativa. De outro lado, não se deveria impor ao Poder Executivo um prazo para regulamentar a lei e ainda relacionar expressamente as matérias que devem ser regulamentadas. Lembre-se que a supressão de ambos os dispositivos citados deve implicar também a eliminação do art. 24 do texto da proposição, já que seu teor jurídico restaria então integralmente prejudicado.

No âmbito do Projeto de Lei nº 6.981, de 2002, vislumbra-se igualmente óbices quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade.

Novamente, nota-se em seu texto tentativas de intromissão na atividade própria do Poder Executivo. Prevê-se na redação do art. 13 a obrigação de a conservação de dados e informações tratados pelos órgãos policiais ou relativas a fatos históricos, políticos, estatísticos ou científicos ser centralizada em único órgão do Poder Executivo, que os disponibilizaria ao público em geral. Além disso, a norma objeto do art. 11 determinaria aos órgãos e entidades do Poder Executivo a promoção de atividades de treinamento e capacitação de servidores enquanto o disposto no art. 14 autorizaria a criação de órgão técnico ao qual caberia a fiscalização e o acompanhamento das atividades relativas à instituição e manutenção de bancos de dados pessoais.

A técnica legislativa empregada nos projetos de lei em exame, por sua vez, não se encontra de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Entre outras irregularidades, destaca-se a ausência em ambos de um artigo inaugural que enuncie o objeto de cada um.

Em análise quanto ao mérito de ambos os projetos de lei em análise, impende observar que ambos têm conteúdo de elevada importância nos dias atuais face às crescentes e justificadas preocupações quanto à potencialidade lesiva à privacidade (relacionada à proteção dos dados pessoais) decorrente do rápido avanço tecnológico observado nos últimos anos, notadamente na área da informática.



Com efeito, são, a este propósito, elucidativas as palavras de Wagner dos Santos Queiroz: "... com o atual desenvolvimento da informática, telemática e telecomunicações, seja através de transmissões via satélites, telex, faxes, etc, seja através de redes como a internet, as informações e notícias em geral podem ser divulgadas para o mundo inteiro em segundos, sem que seja possível interceptá-las em seu curso ou evitar que elas se espalhem, sendo certo, nessas circunstâncias, que uma notícia equivocada ou uma informação impertinente constante desses cadastros, rapidamente poderá ser espalhada para um número indeterminado de bancos de dados e de cadastros públicos ou privados, sem que se possa, no mesmo espaço de tempo e com a mesma eficiência, corrigir as eventuais incorreções a ela relativas." ("A Necessidade de uma Lei Específica Sistematizada para Regular as Atividades e Elaboração e Exploração dos Cadastros e Dados Pessoais", Revista da Associação Paulista do Ministério Público, agosto/setembro de 1999)

O Projeto de Lei nº 3.494, de 2000, apresenta-se, contudo, com conteúdo mais abrangente em relação ao outro que a ele foi apensado para fins de tramitação, haja vista que, além de regular a estruturação e o uso de bancos de dados, trata de disciplinar no mesmo diploma legal o procedimento do *habeas data*, matéria com a qual se mostra conexa. Outrossim, observa-se nele o emprego de técnica de redação e vocabulário jurídico mais adequados. Assim, entre os dois, aquele é que merece prosperar, mas, obviamente, com as modificações que se fizerem necessárias.

Neste sentido, é ora indicada a modificação do § 1º ao art. 4º do Projeto de Lei nº 3.494, de 2000, que estatui que o acesso a dados pessoais pelo titular se dará mediante solicitação ao proprietário ou gestor do banco de dados sem ônus para o solicitante, desde que o intervalo entre a formalização de dois requerimentos de tal natureza seja superior a noventa dias e que não hajam eles pactuado diferentemente. Ora, não se deveria impor tal restrição injustificável encontrada na parte final do dispositivo em tela ao exercício do direito básico de acesso aos dados pessoais então outorgado ao respectivo titular. É certo que o seu eventual acolhimento no texto legal pode convir apenas aos interesses dos proprietários de bancos de dados pessoais em detrimento daqueles das pessoas que têm informações sobre si neles inseridas.



Além disso, saliente-se que é de bom alvitre suprimir o § 2º ao art. 4º do projeto de lei em exame, que estabelece que a resposta à solicitação de acesso a dados pessoais feita pelo titular será dada por escrito no prazo máximo de trinta dias prorrogável, motivadamente, por mais trinta dias. Ora, além de tal prazo se mostrar excessivo, o teor de tal disposição não se coaduna com o disposto no art. 5º, *caput* e parágrafo único, do mesmo projeto de lei, que prevê lapso temporal mais adequado para o oferecimento da referida resposta, qual seja, de oito dias para a apreciação do pedido e mais vinte e quatro horas para a comunicação do teor da decisão tomada quanto a ele ao interessado.

Examinando em seguida o teor das emendas oferecidas, verifica-se que todas tratam de assuntos relativos a cadastro de consumidores ou de devedores ou assemelhados e se referem a modificações pretendidas no âmbito do Projeto de Lei nº 3.494, de 2000.

Não se vê nelas óbices quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, tendo sido observadas as normas constitucionais e os princípios e fundamentos do nosso ordenamento jurídico infraconstitucional.

Quanto à técnica legislativa nelas empregada, observa-se que se encontram redigidas de acordo com as normas já referidas que disciplinam a elaboração das leis.

Em exame quanto ao mérito das emendas em tela, considera-se louvável apenas o conteúdo daquelas que foram adotadas pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (hoje denominada de Comissão de Defesa do Consumidor).

Neste sentido, merece ser acolhida, pelas razões já anteriormente expostas, aquela que diz respeito à aplicação quanto aos bancos de dados relativos a cadastro de consumidores das regras do Código de Defesa do Consumidor e, subsidiariamente, das que se originarem do projeto de lei a que se refere.

Mostra-se também meritória a emenda ao mencionado projeto de lei que teria o condão de instituir a exigência de prévio e regular



protesto do título ou documento de dívida para posterior inscrição de dados pessoais em cadastro de devedores ou assemelhados. Sabe-se, de um lado, que o protesto, seja extrajudicial ou judicial, indubitavelmente oferece maior segurança jurídica tanto para devedores quanto para credores, eis que seus interesses são resguardados com a chancela da fé pública por intermédio da atuação de alguém (tabelião ou juiz) que deve agir sempre com equidistância deles. De outro lado, é bastante comum hoje em dia tais bancos de dados se alimentarem até mesmo preferencialmente com informações relativas a protestos extrajudiciais lavrados e respectivos cancelamentos obtidas juntos aos tabelionatos.

Com relação às emendas oferecidas nesta Comissão no curso do prazo para tanto designado, não se vê razões para acolhê-las.

Assim, mostra-se descabida a emenda por intermédio da qual se busca exigir que as entidades que administram ou mantêm bancos de dados de consumidores se constituam sob a forma de sociedade empresária. Isto representaria impor indevida restrição ao exercício de uma atividade cuja finalidade não envolve necessariamente a lucratividade tal como ocorre com associações civis voltadas para dar apoio a pequenos empresários ou profissionais autônomos. Além disso, também não se mostra adequado determinar que tal atividade seja controlada pelo Estado de maneira que o seu exercício dependa de autorização do Poder Público federal sem, contudo, estabelecer ao menos que requisitos seriam exigidos para respectiva concessão.

Cabe rejeitar também a emenda cujo teor visa a vedar a inclusão ou a manutenção de informações pessoais sobre consumidores em bancos de dados fundada em: dívidas decorrentes de locação de imóvel, taxas condominiais, serviços telefônicos, abastecimento de água potável e energia elétrica para fins residenciais; débitos relativos a tributos e contribuições parafiscais, serviços educacionais e médicos-hospitalares ou concernentes a títulos extrajudiciais prescritos ou desprovidos de força executiva. Tal medida não conciliaria adequadamente os interesses de credores e devedores de modo inclusive a garantir a oferta de bens e serviços ou a criação e manutenção de postos de trabalho e, por conseguinte, não parece ser saudável ao



desenvolvimento econômico. Ademais, dificuldades surgiriam na hipótese de seu acolhimento, uma vez que qualquer das dívidas aludidas poderia ser liquidada mediante a utilização de variados meios de pagamento como, por exemplo, o cheque e cartão de crédito, caso em que se torna por vezes impossível a identificação de sua natureza.

Diante do exposto, o nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3494, de 2000, com as emendas ora oferecidas e cujos textos seguem em anexo. Outrossim, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa e, quanto ao mérito, pelo acolhimento também das emendas adotadas pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (hoje denominada de Comissão de Defesa do Consumidor). Além disso, nosso voto é também pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa e, quanto ao mérito, pela rejeição das emendas oferecidas no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Finalmente, votamos ainda pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.981, de 2002.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Relator

2005_16378_Luiz Eduardo Greenhalgh_256



51CFC28023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.494, DE 2000

Dispõe sobre a estruturação e o uso de bancos de dados sobre a pessoa e disciplina o rito processual do “habeas data”.

EMENDA Nº

Acrescente-se ao projeto de lei em epígrafe o seguinte art. 1º, renumerando-se os demais:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a estruturação e o uso de bancos de dados sobre a pessoa e disciplina o rito processual do *habeas data*."

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.494, DE 2000

Dispõe sobre a estruturação e o uso de bancos de dados sobre a pessoa e disciplina o rito processual do “habeas data”.

EMENDA Nº

Dê-se ao art. 4º do projeto de lei em epígrafe a seguinte
redação:

"Art. 4º O titular ou seu representante legal tem o direito de acesso a seus dados pessoais armazenados em bancos de dados e o direito de contemplá-los ou corrigi-los.

Parágrafo único. O acesso a dados pessoais de que trata o *caput* deste artigo será feito mediante solicitação ao



proprietário ou gestor do banco de dados sem ônus para o titular."

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Relator

2005_16378_Luiz Eduardo Greenhalgh_256



51CFC28023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.494, DE 2000

Dispõe sobre a estruturação e o uso de bancos de dados sobre a pessoa e disciplina o rito processual do “habeas data”.

EMENDA Nº

Suprima-se do projeto de lei em epígrafe os artigos 23 a 25, renumerando-se os subseqüentes:

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Relator

