

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 17, DE 2019

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 17, DE 2019

Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

Autor: Senador EDUARDO GOMES e
outros

Relator: Deputado ORLANDO SILVA

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe altera o inciso XII do art. 5º e insere o inciso XXX ao art. 22 da Constituição Federal, para criar, nos termos da lei, o direito fundamental à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais, bem como estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

A proposta teve origem no Senado Federal, sob a justificativa de que existe autonomia valorativa do direito à proteção de dados pessoais em relação à privacidade, o que lhe mereceria assegurar status constitucional. Além disso, a existência de várias propostas de leis estaduais e municipais que versam sobre proteção de dados pessoais gerou expectativa de fragmentação em relação às atividades de regulação e fiscalização da proteção de dados no Brasil. Como solução, propôs-se que a União concentre a competência legislativa, evitando assim a referida pulverização.

Após o juízo de admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Presidência da Casa constituiu esta Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno. Os trabalhos foram iniciados em setembro de 2019, com a instalação do colegiado.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

No tocante à participação da sociedade civil e de autoridades públicas na discussão da matéria, registramos que foram realizadas seis audiências públicas.

Em 22/10/19 a Comissão Especial realizou Audiência Pública com a presença dos Srs. Sergio Paulo Gallindo, Presidente Executivo da Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação – BRASSCOM; Laura Schertel Mendes, Professora Adjunta da Universidade de Brasília - UnB; Arthur Rollo, Presidente do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor; e Bruna Martins dos Santos, Analista de Políticas Públicas e Advocacy do Coding Rights.

O Sr. Sérgio Gallindo vislumbrou oportunidade de plasmar no texto constitucional o direito à proteção de dados pessoais, que significaria uma amplificação dos direitos à privacidade e intimidade, e que isso fosse feito por meio de inciso apartado, uma vez que a proteção de dados independe do sigilo da comunicação. Também defendeu a competência privativa da União para legislar sobre proteção de dados, ao alertar que os temas afetos à LGPD, como informática e telecomunicações, já seriam, em tese, todos de competência da União. A professora Laura Schertel, por sua vez, destacou que o direito de privacidade, “de estar só” é insuficiente, tendo o direito à proteção de dados assumido caráter coletivo e não apenas individual, como o direito à privacidade. Aduziu ser recomendado que estivesse num inciso separado, em razão de sua autonomia. Deu exemplo da jurisprudência alemã, em que há necessidade de uma posição ativa do Estado na defesa desse direito, e não somente um não agir. O Sr. Arthur Rollo destacou a relevância do status constitucional do direito à proteção de dados, e considerou que a competência centralizada pela União seria oportuna para o desenvolvimento econômico e a fim de evitar o surgimento de leis inconstitucionais. Por fim, a Sra. Bruna dos Santos apoiou a constitucionalização do direito à proteção de dados pessoais, mas alertou que

seria prudente analisar com cuidado as potenciais contribuições dos demais entes federados para o debate antes de impedi-los de participar do processo legislativo.

Em 29/10/19 a Comissão Especial realizou Audiência Pública sobre o tema "Competência Privativa da União para Legislar sobre Proteção e Tratamento de Dados Pessoais", com a presença dos Srs. Isaac Sidney, Vice-Presidente da Febraban - Federação Brasileira de Bancos; Danilo Doneda, Doutor em Direito Civil e Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público; Marina Pita, Coordenadora-Executiva do Interozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social; Professor Bruno Bioni, Fundador do Data Privacy Brasil; Gileno Gurjão Barreto, Diretor Jurídico e de Governança e Gestão do SERPRO; e Francisco Brito Cruz, Diretor do Internetlab.

O Sr. Isaac Sidney ressaltou as vantagens da uniformização da legislação europeia, por meio do General Data Protection Regulation – GDPR, arguindo que mesmo nos Estados Unidos, apesar do regime regulatório fragmentado, há tentativas de uniformizar a legislação. Mostrou a grande quantidade de propostas legislativas, algumas já em vigor, em Estados e Municípios, que são contrárias à LGPD. Danilo Doneda defendeu a competência privativa da União para legislar sobre o tema com base na universalidade do direito protegido, da lógica sistêmica que deve imperar em sua proteção, na possível dificuldade de os dados transitarem livremente com a fragmentação da legislação e que a competência local, materialmente, não se justifica na proteção de dados pessoais. Em seguida, Francisco Cruz aduziu que a proteção de dados atualiza o conceito de privacidade e que, no caso, não seria aconselhável a competência concorrente, que cabe apenas quando há questões culturais, territoriais ou de meio-ambiente envolvidas. Alegou haver espaço institucional para outros entes façam políticas que se relacionam com a proteção de dados, o que não se confunde com políticas de proteção de dados. O professor Bruno Bioni defendeu que o direito à proteção dados fosse separado, em inciso próprio, e que constasse a necessidade de uma agência reguladora no texto constitucional. Defendeu, ainda, que a competência privativa não deveria inibir a regulamentação de Estados e Municípios em que há desdobramentos sobre, por exemplo, para aplicativos de transporte, WiFi e outros serviços de interesse local. A Sra. Marina Pita disse que as leis municipais se multiplicaram antes da eclosão da LGPD, e que Conselhos Municipais deveriam poder se manifestar sobre proteção de dados. Arguiu que

se deve discutir não apenas a segurança jurídica de uma competência centralizada, mas também os direitos dos cidadãos, o que poderia ser feito por uma competência suplementar de outros entes federados. Por último, o Sr. Gileno Barreto destacou as vantagens da centralização legislativa e os custos do *compliance* caso a opção contrária seja adotada. Argumentou que a possibilidade de países complementarem o GDPR trouxe dificuldades para os negócios de alguns países-membro da União Europeia.

Em 05/11/19 a Comissão Especial realizou Audiência Pública sobre o tema "Impactos da PEC nº 17/2009 na Futura Atuação da ANPD e os Direitos dos Usuários", com a presença dos Srs. Diogo Moyses Rodrigues, Coordenador do Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais do Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC; Leandro Alvarenga Miranda, Diretor Jurídico da Associação Nacional de Bureaus de Informação - ANBI; Representante da Associação de Defesa do Consumidor – Proteste; Christian Perrone, Pesquisador Sênior e membro do Grupo de Direito e Tecnologia do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro - ITS Rio; Cláudio Paixão, Assessor Jurídico da Associação Brasileira de Rádio e Televisão - ABRATEL; Vítor Morais de Andrade, Consultor da Associação Brasileira de Marketing de Dados - ABEMD; Josmar Lenine Giovannini Junior, Fundador e Presidente da Conformidados.

O Sr. Diogo Moyses Rodrigues defendeu que Estados e Municípios não podem ser impedidos de se manifestar sobre proteção de dados. Apontou pontos positivos e negativos para a centralização da competência legislativa. Entre os pontos positivos indicou tratar-se de um direito fundamental, que requer aplicação universal, uniformização de jurisprudência e segurança jurídica. Ressaltou, por outro lado, que a competência concorrente pode ter vantagens em determinados temas como ocorre com o direito do consumidor. O Sr. Christian Perrone citou exemplos de conflitos de normas de proteção de dados e indicou que a unificação e padronização são elementos importantes. Defendeu a competência privativa como a ideal para permitir um livre fluxo de dados. O Sr. Leandro Miranda destacou a diferença entre privacidade e proteção de dados e apoiou a constitucionalização do direito. Ao defender a competência privativa deu vários exemplos de leis locais que, apesar da boa intenção, trouxeram prejuízos ao consumidor. O Sr. Claudio Paixão se mostrou favorável à competência privativa, o que evitaria paralelismos e sobreposição de matérias semelhantes.

Em seguida, o Sr. Vítor Moraes de Andrade sustentou a proteção de dados como direito autônomo, inscrito em inciso apartado. Mostrou apoio à competência privativa a fim de reduzir o risco regulatório, a pulverização de regras e os impactos disso sobre o cidadão. Finalmente, o Dr. Josmar Giovannini apontou que a ANPD ganhará forças partir da constitucionalização do direito à proteção de dados, inclusive por meio da eficácia imediata do direito, o que ajudaria o esforço de educação e conscientização da população e empresas sobre o tema.

Em 12/11/2019, a Comissão Especial realizou Audiência Pública sobre o tema "O Papel de Estados e Municípios na Proteção dos Dados Pessoais", tendo sido ouvidos a Sra. Adriele Ayres Britto, representante da Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – ASSESPRO; a Sra. Caitlin Sampaio Mulholland, professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ; o Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos, Procurador-Geral Adjunto do Banco Central; o Sr. André Luiz Pellizzaro - advogado e Relações Institucionais e Governamentais da Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas – CNDL; a Sra. Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias, advogada especialista da Confederação Nacional da Indústria – CNI; e a Sra. Amanda Nunes Lopes Espiñera, do Laboratório de Políticas Públicas e Internet da Universidade de Brasília.

A Sra. Adriele Ayres Britto, representante da Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – ASSESPRO, discorreu sobre a topografia constitucional, defendendo um inciso autônomo para a modificação realizada pela PEC em exame e defendeu a competência legislativa privativa da União na matéria. A Sra. Caitlin Sampaio Mulholland defendeu a inclusão do novo direito fundamental proposto pela PEC, bem como a competência legislativa concorrente na matéria. O Sr. Marcel Mascarenhas dos Santos traçou um painel do direito positivo sobre o tema e defendeu a competência legislativa federal. O Sr. André Luiz Pellizzaro destacou a necessidade de segurança jurídica e de regras homogêneas para garantir investimentos e inovação tecnológica na atividade econômica. Defendeu a inclusão do novo direito fundamental e a competência legislativa privativa da União. A Sra. Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias criticou a inclusão da proteção aos dados pessoais como direito de primeira geração no art. 5º, propondo que a matéria seja regulada em lei federal. Alfim, A Sra. Amanda Nunes Lopes Espiñera defendeu novos incisos nos arts. 5º e 22 da

Constituição Federal, para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão, bem como para atribuir competência legislativa privativa à União na matéria.

Em 19/11/19 a Comissão Especial realizou Audiência Pública com a presença da Sra. Miriam Wimmer, Diretora do Departamento de Serviços de Telecomunicações do Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC; do Sr. Rodrigo Murtinho De Martinez Torres, Representante do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz - Ict/Fiocruz; do Sr. Deivi Lopes Kuhn, Especialista em adoção de Software Livre; do Sr. Marcelo De Sousa Bastos, Analista de TI - Representante Dataprev; e da Sra. Cassiana Saad De Carvalho, Delegada de Polícia Federal, representante da Polícia Federal.

A Sra. Miriam Wimmer destacou que a conjugação de vários direitos fundamentais constitucionais já remete à ideia de privacidade. Nesse sentido o objetivo de dar autonomia à proteção de dados seria mais bem realizada mediante adoção de inserção de inciso separado no art. 5º. Defendeu a competência privativa da União para legislar sobre proteção de dados, apontando necessidade de uniformidade e coerência, bem como o risco de impactos horizontais num cenário de legislação fragmentada. Por fim, ressaltou o caráter de interoperabilidade do fluxo de dados, possibilitado pela homogeneidade legislativa. A Sra. Cassiana de Carvalho advertiu que a adoção de uma competência privativa sobre o tratamento de dados pessoais pode amarrar a capacidade de estados legislarem em temas como direito do consumidor e da criança e do adolescente, tendo em vista a extensão da definição do que é tratamento de dados pessoais. O Sr. Rodrigo Torres defendeu que o melhor cenário seria a competência concorrente, que na sua visão propiciaria participação efetiva de estados e municípios, mantida a primazia de lei federal. Do contrário, poderia haver impedimento de políticas públicas locais que possibilitassem a atuação mais ativa dos cidadãos. O Sr. Deivi Kuhn notou que há grande desequilíbrio entre empresas grandes e empresas pequenas e o cidadão. Alertou que a competência privativa pode trazer prejuízos, sendo oportuno que houvesse uma competência complementar de estados e municípios, nas situações em que sobressaírem interesses locais. Finalmente, o Sr. Marcelo de Bastos falou sobre a constante

invasão de privacidade numa economia de dados e concordou com maioria das colocações dos membros da mesa.

Em 26/11/19 a Comissão Especial realizou Audiência Pública sobre o tema "Direito Comparado: proteção de dados no âmbito das constituições de outros países", com a presença da Sra. Bojana Bellamy, representante do *Centre for Information Policy Leadership* (CIPL); do Sr. Ignacio Ybáñez, embaixador da União Europeia no Brasil, representando a Unidade de Proteção de Fluxos de Dados da Comissão Europeia; e do Sr. Carlos Bruno Ferreira da Silva, Procurador da República.

A Sra. Bojana Bellamy, participando desde Londres por videoconferência, em inglês, com tradução simultânea, manifestou-se firmemente a favor da competência federal centralizada para legislar em matéria de proteção de dados, e contra a atribuição aos Estados federados de competência legislativa nessa matéria. Enfatizou que é muito importante ter segurança jurídica na interpretação e na aplicação das normas jurídicas concernentes à proteção de dados, evitando fragmentação do quadro normativo. Destacou que essa proteção não se dirige apenas às pessoas, mas também permite o crescimento da confiança na nova economia digital. O Sr. Ignacio Ybáñez, a seu turno, destacou a importância do Brasil como parceiro da União Europeia e como economia na América do Sul, manifestando-se a favor da edição de uma legislação abrangente, implementada por um agente estatal forte, gerando confiança dos consumidores. Discorreu sobre o *General Data Protection Regulation* (GDPR) – norma dirigida à proteção de dados e privacidade dos cidadãos da União Europeia e do Espaço Econômico Europeu –, sublinhando as vantagens da harmonização normativa e a possibilidade, dada ao cidadão, de maior controle sobre seus dados. Destacou também a importância do papel dos reguladores independentes na implementação dessa regulamentação, bem como a vantagem da convergência dos padrões de intercâmbio de dados. Finalmente, o Sr. Carlos Bruno Ferreira da Silva, faz um histórico da proteção de dados no constitucionalismo mundial, fazendo diversas sugestões sobre como deve ser consagrado esse direito no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive em nível infraconstitucional.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão Especial, nos termos do disposto no art. 34, § 2º, combinado com o estabelecido no art. 202, § 2º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o exame do mérito da proposição principal, bem como o exame de admissibilidade e mérito da emenda apresentada.

A análise do mérito da PEC nº 17/2019 envolve a discussão sobre duas questões capitais da economia movida a dados e da chamada Sociedade da Informação. Primeiro, a formalização do direito à proteção de dados pessoais como um direito fundamental, inserido no rol do art. 5º da Constituição Federal. Segundo, a inserção da proteção e tratamento de dados pessoais no rol de competências legislativas privativas da União.

Quanto à formalização do direito à proteção de dados pessoais como um direito fundamental, é oportuno observar que o Constituinte originário, embora ainda estivéssemos longe dos desdobramentos tecnológicos da sociedade atual, já via como fundamentais o direito à intimidade e à vida privada, incluindo a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação. Também via como fundamentais, os direitos à inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações de dados, bem como das comunicações telefônicas.

A proteção outorgada desde a fundação da vigente ordem jurídica passou a abranger, desse modo, “o conjunto de informação acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem a isso poder ser legalmente sujeito”.¹ O sigilo das comunicações, a seu turno, constitui dimensão da garantia da livre expressão de pensamento, traduzindo ainda um aspecto corrente do direito à privacidade e à intimidade.²

Como apontam Ana Paula Oliveira Ávila e André Luis Woloszyn, “os direitos à vida privada e à intimidade são duas grandes heranças do pensamento liberal dos séculos XVII e XVIII. Fazem parte do núcleo de

¹ PEREIRA, J. Matos. Apud SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 208.

² MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 292.

direitos relacionado às liberdades individuais, sendo, portanto protegidos nas esferas constitucionais de numerosos países e em praticamente todos os documentos relevantes de proteção aos direitos humanos”.³ Nesse sentido, correspondem a conceitos como o *right of privacy* do constitucionalismo anglo-saxão, ou “o direito de ser deixado só” (“*the right to be let alone*”), nas palavras do juiz Thomas Cooley, em 1879.⁴ Ou, ainda, a uma derivação do direito à liberdade pessoal, assegurado pelo art. 2º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. A nossa Constituição Cidadã inseriu-se, portanto, em uma longa tradição histórica na matéria.

Com o advento de uma sociedade digital, baseada no fluxo constante de dados pessoais, os direitos à privacidade e à intimidade são constantemente invocados para proteger o titular dos dados, o consumidor, o cidadão. Embora haja interpretações no sentido de que esses direitos fundamentais já abrangem o âmbito da proteção de dados, prevalece o entendimento, como demonstrado nas várias audiências públicas que compuseram este processo legislativo, de que um direito fundamental específico de proteção de dados é mais apropriado para lidar com alguns dos problemas atuais.

O direito à proteção de dados pessoais reúne as características principais dos direitos fundamentais. É um direito universal, aplicável a toda e qualquer pessoa e é um direito inalienável ou indisponível, o que impede o titular aliená-lo ou tornar impossível o seu exercício. O direito à proteção de dados também deve ser entendido como um direito essencial à formação da personalidade. Portanto, essencial à dignidade da pessoa e dela indissociável. Por fim, o direito à proteção de dados pessoais possui caráter fundamental porque vincula as ações e atividades do Poder Público e do setor privado, tornando-os parâmetros de organização administrativa e de limitação dos Poderes Públicos, assim como das empresas com relação à forma de viver dos cidadãos⁵. Dessa forma, a fundamentalização do direito à proteção de dados é não apenas possível, como indispensável para a autodeterminação

³ ÁVILA, Ana Paula Oliveira e WOLOSZYN, André Luis. A tutela jurídica da privacidade na era digital: doutrina, legislação e jurisprudência. In: Revista de Investigações Constitucionais. V. 4, n. 3, p. 167-200, set./dez. 2017.

⁴ Cf. GLANCY, Dorothy J. The invention of the right to privacy. In: Arizona Law Review, v. 21, n. 1, p. 3, nota 13, 1979.

⁵ Mendes, Gilmar; Branco, Paulo Gonet. Curso de Direito Administrativo Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 147.

informativa limitando as possibilidades e as formas de ação do indivíduo nos tempos atuais.

Há diferenças importantes entre a privacidade e a proteção de dados pessoais. A privacidade possui caráter mais individual, enquanto a proteção de dados é mais coletiva. A privacidade é um direito negativo, enquanto a proteção de dados assume qualidade de direito positivo, que pressupõe o controle dos dados pelo próprio indivíduo, que decide onde, quando e como seus dados circulam. Por fim, o direito à privacidade oportuniza o usufruto tranquilo da propriedade, enquanto a proteção de dados está mais ligada ao direito de igualdade, ou seja, a não discriminação e ao usufruto de oportunidades sociais⁶.

Fica evidente, portanto, que o direito à proteção de dados transcende e se diferencia do entendimento original associado ao direito à privacidade. A proteção de dados não é meramente o direito de ser deixado só, mas deve ser entendido e exercido dentro do que se chama integridade contextual, que consiste no fluxo apropriado de informação pessoal balizado por normas informacionais definidas pelo contexto social⁷. A inserção do indivíduo na sociedade atual, digital, implica a circulação de seus dados, mas uma circulação controlada e circunstanciada pelos direitos de personalidade desse indivíduo.

Neste particular vale ressaltar o recentíssimo julgamento na Suprema Corte do país em que se discute o acesso aos dados financeiros do cidadão no âmbito de investigações criminais. Em linhas gerais o posicionamento consensuado é de que a investigação deve garantir a manutenção do sigilo dos dados. Isto é, a circulação dos dados deve ser restrita de modo a se garantir um direito inalienável de proteção aos dados pessoais.

Vale notar, ainda, que vários países já incluíram o direito à proteção de dados pessoais no rol dos direitos fundamentais. O caso mais notório é o da União Europeia, que fez constar no art. 8º de sua Carta de Direitos Fundamentais o direito à “proteção dos dados de caráter pessoal”. Como se não bastasse, a Carta Fundamental europeia foi além, determinando

⁶ Schertel, Laura. Privacidade, Proteção de Dados e Defesa do Consumidor. Linhas Gerais de um Novo Direito Fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 35-37.

⁷ Nissenbaum, Helen. Privacy in Context. Technology, Policy and the Integrity of Life. Stanford: Stanford University Press, 2010, pp. 129-230.

a necessidade de “tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei”.

Nesse sentido, como transcende e se destaca do direito à privacidade, e por não se confundir simplesmente com o direito de sigilo das comunicações, é conveniente que o direito à proteção de dados pessoais seja tornando fundamental e seja insculpido em inciso separado, já que possui autonomia jurídica suficiente para merecer um dispositivo próprio.

Em razão disso, julgamos necessário aperfeiçoar a redação proposta pelo Senado Federal, introduzindo o direito à proteção dos dados pessoais em inciso individualizado, e não como acréscimo ao texto do vigente inciso XII do art. 5º. Fazemos inserir, dessa forma, um novo inciso ao final do elenco de direitos fundamentais, para acolher a inovação constitucional proposta.

Reiteremos que, no âmbito conceitual, por outro lado, o conteúdo do dispositivo revela-se diverso daquele contido no inciso XII, já que a proteção dos dados pessoais não se confunde com o tema maior do inciso, quer seja a inviolabilidade das comunicações. Da mesma forma, como argumentamos acima, a proteção de dados adquiriu autonomia suficiente em relação aos direitos de intimidade e privacidade para integrar o inciso X.

Por essas razões, concluímos pela necessidade de se inserir dispositivo autônomo ao final do art. 5º, aprimorando tão-somente a redação do texto aprovado pelo Senado Federal, sem alteração de conteúdo.

No que toca à competência legislativa na matéria, corroboramos a decisão do Senado Federal, para que a proteção dos dados pessoais fique sob a atribuição normativa do governo central.

Servimo-nos, aqui, do princípio geral da *predominância do interesse*, norteador da repartição de competências legislativas entre as diversas esferas federadas.⁸ Segundo esse princípio, compete à União editar normas sobre matérias de interesse geral ou nacional, conforme se depreende dos incisos do vigente art. 22 da Constituição Federal e de farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.⁹ Como restou evidenciado nas audiências públicas realizadas por esta Comissão Especial, o tema requer uniformidade de

⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 976.

⁹ Vide, a propósito, do Supremo Tribunal Federal: ADI 5696, 5792, 5799, 5774, 2077, 5572, entre outras.

tratamento normativo em todo o território nacional, de modo a ensejar segurança jurídica que permita investimentos e o desenvolvimento de novas tecnologias, entre outros fatores.

O grande número de leis estaduais e municipais, em tramitação ou já aprovadas, também aludidas nas Audiências, representam risco real de conflitos legais no ecossistema de dados pessoais. Caso concretizadas essas iniciativas, a excessiva fragmentação legislativa criará um risco sistêmico à segurança jurídica, aos investidores, ao fluxo e ao tratamento de dados em geral, com consequências deletérias para todos os agentes envolvidos e cidadãos.

Na União Europeia, por exemplo, um dos objetivos expressos do Regulamento 2016/679 é justamente promover a harmonização e evitar que diferenças nos níveis de direitos à proteção de dados possam representar obstáculos ao livre fluxo de dados, distorcer a competição ou dificultar a atuação da autoridade responsável pela fiscalização das atividades de tratamento de dados¹⁰.

Outro ponto relevante para adoção de uma competência legislativa privativa da União é a capacidade de uniformização da jurisprudência. Uma das grandes preocupações da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD foi justamente procurar homogeneizar entendimentos. Não é por outra razão que a referida lei determina, logo no seu artigo primeiro, que as diretrizes ali contidas são de interesse nacional e devem ser observadas por todos os entes federados. Determina, também, que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais – ANPD exercerá o papel de órgão central de interpretação e do estabelecimento de normas e diretrizes para a sua implementação, articulando-se, para isso, com outras autoridades reguladoras públicas para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação. Caberá à ANPD, ademais, deliberar, em caráter terminativo, sobre a interpretação desta Lei, as suas competências e os casos omissos. Fica evidente, assim, o esforço de concertação para uniformizar a jurisprudência acerca da proteção de dados pessoais.

A nosso ver, as competências comuns ou concorrentes permanecem plenamente em vigor, fortalecendo e harmonizando o sistema

¹⁰ Vide considerandos n°s 9 e 10 do Regulamento 2016/679.

federativo brasileiro. O direito do consumidor, por exemplo, não é afetado em razão da competência privativa que ora se estabelece. Como ocorre em outros temas, como o de telecomunicações, a competência privativa da União de legislar sobre determinado assunto não interfere na aplicação de normas consumeristas ou quaisquer outras de competência comum ou concorrente, já que existentes em plano de incidência distintos. Em 2019, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal julgou caso de telecomunicações em que deixou claro que não há impedimento à edição de legislação estadual ou municipal que, sem ter como objeto principal a matéria da competência legislativa privativa, acabe por produzir algum impacto na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviço público federal¹¹.

Mais ainda, a competência privativa da União não interdita a possibilidade de debates e encaminhamento de reclamações ou petições à autoridade competente por qualquer pessoa ou entidade, ou a atuação diligente de conselhos, ouvidorias ou outros órgãos municipais ou estaduais na questão do tratamento e proteção de dados pessoais, dentro dos limites da lei. As instâncias participativas permanecerão livres para atuar em assuntos abrangidos por essa matéria. Nessa direção, a LGPD determina que a ANPD deverá se articular nesse sentido.

É possível, ainda, que sejam editadas leis que abordem a questão do tratamento e proteção de dados pessoais de forma indireta, no âmbito e competência legislativa de Estados e Municípios, em consonância com a LGPD, como nos casos de assuntos de interesse local e serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo.

Ademais, caso haja de fato interesses locais relevantes acerca do tratamento e proteção de dados pessoais, é sempre possível que lei complementar federal venha a autorizar que os estados-membros a legislem sobre questões específicas dessas matérias, conforme autorizado pelo parágrafo único do art. 22.

A combinação das duas alterações propostas robustece e esclarece o direito fundamental à proteção de dados pessoais e permite a uniformização da legislação sobre tratamento e proteção de dados, mantendo o exercício pleno das liberdades atinentes aos demais entes federados, e

¹¹ ADI 4.739 MC, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 7-2-2013, P, *DJE* de 30-9-2013

tornando Brasil um país que, ao mesmo tempo, resguarda direitos dos titulares de dados e permite a exploração econômica desse novo insumo.

De maneira adicional, ao longo do trâmite da matéria nesta Casa, verificamos a necessidade de atribuir à União a competência material para organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, mediante a criação de um órgão regulador por meio de Lei específica. Para fins de explicitar a natureza jurídica do órgão desejado, optamos por incluir no texto da Emenda Constitucional a definição do órgão regulador como sendo entidade independente, integrante da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial. Pretende-se com isso garantir a criação de uma agência reguladora independente nos moldes já consagrado no direito positivo brasileiro pela Lei nº 13.848, de 2019, a chamada Lei das Agências Reguladoras.

Por último, neste Voto que conclui o profícuo trabalho desta Comissão Especial, não poderia deixar de registrar o devido reconhecimento aos membros deste colegiado pelas discussões democráticas e construtivas aqui oferecidas. Ao 1º Vice-Presidente, Dep. Lucas Vergilio, e ao 2º Vice-Presidente, Dep. Luis Miranda, gostaria de externar os agradecimentos pelo inestimável auxílio na consecução dos trabalhos, estando presentes sempre que necessários. À Presidente desta Comissão, Dep. Bruna Furlan, o registro é pelo incansável e eficiente trabalho de coordenação, sem o qual, seguramente, não teríamos chegado a bom termo e a consignar nosso posicionamento final sobre tão importante matéria.

Por todo o exposto, manifestamo-nos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2019, na forma do Substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ORLANDO SILVA
Relator

2019_24287

**COMISSÃO Especial destinada a proferir parecer à Proposta de
Emenda à Constituição nº 17, de 2019**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 17, DE 2019

Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 5º da Constituição Federal passa a

vigorar acrescido com o seguinte inciso:

“Art. 5º

 LXXIX – é assegurado, nos termos da lei, o direito à
 proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios
 digitais;
 (NR) ”

Art. 2º O art. 21 da Constituição Federal passa a
vigorar acrescido do seguinte inciso XXVI:

““Art. 21º

 XXVI – organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de
 dados pessoais, nos termos da lei, que disporá sobre a
 criação de um órgão regulador e outros aspectos
 institucionais.”

Art. 3º O art. 22 da Constituição Federal passa a
vigorar acrescido do seguinte inciso XXX:

“Art. 22.

 XXX – proteção e tratamento de dados pessoais.
 (NR) ”

Art. 4º Para os efeitos do inciso XXVI do art. 21, na
redação dada pelo art. 2º desta Emenda, o órgão regulador será entidade
independente, integrante da administração pública federal indireta, submetida a

regime autárquico especial.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado ORLANDO SILVA