

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2019, do Senador Eduardo Gomes e outros, que *acrescenta o inciso XII-A, ao art. 5º, e o inciso XXX, ao art. 22, da Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão e fixar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria.*



SF/19125.83530-94

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com fundamento no art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 17, de 2019, do Senador Eduardo Gomes e outros, que *acrescenta o inciso XII-A, ao art. 5º, e o inciso XXX, ao art. 22, da Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão e fixar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria.*

A PEC nº 17, de 2019, é composta por três artigos.

O art. 1º propõe o acréscimo do inciso XII-A ao art. 5º da Constituição Federal (CF), para garantir, como direito individual a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, a proteção de seus dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

O art. 2º sugere a inclusão do inciso XXX ao art. 22 da Carta Magna, incluindo a proteção e o tratamento dos dados pessoais no rol das matérias sobre as quais compete à União privativamente legislar.

Por sua vez, o art. 3º veicula a cláusula de vigência imediata, a contar de sua publicação, da Emenda Constitucional em que eventualmente for transformada a proposição sob análise.

Em sua justificação, o Senador Eduardo Gomes e os demais autores sustentam que a intenção essencial da proposição é incorporar à Constituição Federal um direito decorrente dos avanços tecnológicos do ambiente digital, assegurando ao cidadão brasileiro a inviolabilidade de seus dados pessoais, inclusive os que circulam na internet. Ao mesmo tempo em que reconhecem a importância da existência de legislação ordinária sobre o tema - a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) -, os autores buscam assegurar a privacidade dessas informações em âmbito constitucional.

Em 12 de março de 2019, a matéria foi enviada para a análise deste Colegiado.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos no art. 356 do RISF, a análise quanto à admissibilidade e ao mérito das Propostas de Emenda à Constituição.

No que concerne à admissibilidade da PEC nº 17, de 2019, cumpre salientar que a proposição observa o número mínimo de subscritores de que trata o inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).

Não incidem, no caso sob análise, as limitações circunstanciais que obstem o emendamento do texto constitucional previstas no § 1º do art. 60, visto que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Da mesma forma, a matéria constante da presente proposta não foi objeto de outra proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa.

Por fim, a proposição não contém dispositivos que tendam a abolir alguma das cláusulas pétreas de nossa Constituição, relacionadas nos quatro incisos do § 4º de seu art. 60.

Entendemos, portanto, inexistir qualquer reparo no que tange à constitucionalidade material da proposição.

Quanto ao mérito, é importante ressaltar que a proteção de dados pessoais se tornou um grande desafio aos legisladores de todo o mundo, em especial nesses tempos de mudanças das relações sociais e de avanços tecnológicos, cuja velocidade seria inimaginável em outros tempos. Daí ser natural que a legislação tenha de se adequar a essa realidade em

constante mutação, sob pena de atingir direitos da população, pelo fato de que determinadas informações são, na sua essência, pessoais. A partir dessa nova realidade, para muitos especialistas no assunto, a resistência do Direito não pode permanecer constante e inerte a esse novo paradigma.

O assunto já vem sendo tratado com a devida profundidade em diversas partes do mundo, principalmente nos países europeus, tendo no atual Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia, conhecido como GDPR, a sua mais importante normativa. Esse regulamento veio no passo de decisões anteriores relativas ao tratamento de dados pessoais, como a Diretiva 95/46/CE, de 1995, instituída para garantir, simultaneamente, a livre circulação de dados e a proteção de pessoas a eles vinculadas. Em 2000, a União Europeia incluiu, na sua Carta dos Direitos Fundamentais, a previsão de que *“todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito”*.

Dada a relevância do bloco europeu, das relações decorrentes da internet, e da própria natureza dos dados pessoais e sua capacidade de dispersão, o GDPR – embora adstrito ao âmbito dos seus países membros – tornou-se referência mundial.

Os Estados Unidos, que têm por tradição prezar pelas liberdades individuais, optaram por uma abordagem setorial, baseada em várias leis específicas e codificações esparsas. Entretanto, os cidadãos americanos têm a garantia da proteção da privacidade (*right to privacy*), baseada principalmente na Quarta Emenda de sua Constituição.

Na América Latina, o Chile foi o primeiro a inaugurar, em 1999, a discussão entre os países latinos, seguido da Argentina, Uruguai, Paraguai e México. O Brasil, na contramão do mundo, enfrentou enormes dificuldades sobre o tema, em razão da escassa normatização a respeito.

O direito à proteção de dados pessoais no País encontra-se tutelado de forma reflexa em nossa Constituição da República, a partir da interpretação conjunta dos artigos 1º, III; 3º, I e IV, 5º, X, XII e LXXII.

Contudo, a doutrina e a jurisprudência já reconhecem que o direito à privacidade vai além da proteção à vida íntima do indivíduo, mas também de seus dados pessoais, visto que estes exprimem uma abrangente projeção da personalidade humana.

Daí a importância de o Congresso Nacional não medir esforços para solucionar o hiato existente entre a legislação e a realidade.

Em 2014, a Lei nº 12.965, conhecida como Marco Civil da Internet, preencheu uma lacuna na legislação brasileira, ao definir os direitos e deveres relativos à utilização dos meios digitais. Apesar da inovação legislativa, a norma não tratou de forma efetiva a questão da proteção de dados pessoais. Prevê a referida legislação:

“ Art. 11. Em 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 em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros.”
(grifo nosso)

Da mesma forma, o Decreto nº 8.771, de 2015, que regulamenta o Marco Civil da Internet, também não tutelou a questão da proteção e do tratamento dos dados pessoais.

Apenas no ano de 2018 o País passou a ter um diploma específico sobre a matéria, tendo em vista alguns acontecimentos mundiais terem influenciado o debate acerca da proteção de dados pessoais.

Os escândalos envolvendo o vazamento de dados pessoais pelo Facebook, Uber, Netshoes, Banco Inter e lojas C&A, e que atingiram milhares de brasileiros, impulsionaram a aprovação da Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) - substancialmente influenciada pelo Regulamento Europeu – e posteriormente alterada pela Medida Provisória nº 869/18, atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

No entanto, apesar de já termos um arcabouço legislativo infraconstitucional com a LGPD e outras normativas esparsas – tais como o Marco Civil da Internet, Código de Defesa do Consumidor, Lei do Cadastro Positivo, Lei de Acesso à Informação, Decreto de Comércio Eletrônico, dentre outros - que dispõem sobre o tratamento dos dados pessoais e representam um caminho sem volta, no sentido de conferir maior proteção ao tratamento de dados pessoais, é necessário prever tal garantia no texto constitucional.

No Brasil, o Constituinte Originário consagrou expressamente o princípio da dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Todavia, devido à constante evolução dos assuntos ligados à proteção e tratamento dos dados pessoais e a natureza desse tipo de relação em um cenário onde as desigualdades não se situam apenas na relação Estado/particular, mas também entre os próprios particulares, nas relações privadas, se faz imperioso acrescentar, de forma inequívoca, a proteção dos dados pessoais no rol das garantias individuais, ao lado de direitos fundamentais consagrados.

Os direitos de quarta dimensão - apesar de não haver consenso na doutrina sobre qual o conteúdo dessa espécie de direito - são aqueles relacionados à democracia, à informação e ao pluralismo. Ao lecionar sobre o tema, o eminente Professor Paulo Bonavides aponta que:

“São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”.¹

Desta análise, pode-se afirmar que, questões efetivas e atuais como a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, a proteção dos direitos da personalidade, principalmente a proteção à privacidade e intimidade, o direito ao esquecimento como atributo relativo ao direito da personalidade, trazem à baila a necessidade da proteção dos dados pessoais com enfoque constitucional.

Nesse sentido, a PEC nº 17, de 2019, recepciona, em âmbito constitucional, o espírito da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), que estabeleceu princípios, garantias, deveres e direitos para o uso da internet no País, e que assegurou ao cidadão brasileiro que o acesso à internet é essencial para o exercício da cidadania, conforme disciplina do seu art. 7º, nos seguintes termos:

“ Art. 7º O acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos (...)” (grifo nosso)

Da mesma forma, ampara as disposições trazidas na Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), que regula o armazenamento e a transmissão de dados pessoais, e estabelece um padrão mínimo de proteção de dados, com o objetivo de proteger a liberdade, a privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 571.

“Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

I - o respeito à privacidade;

III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;

IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;

VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (...)” (grifos)

Assim, a PEC nº 17, de 2019, ao inserir a proteção dos dados pessoais no rol das garantias individuais - ao lado de direitos fundamentais consagrados - garante, ainda, a certeza jurídica que se faz premente em uma sociedade abarcada por conflitos sociodigitais e por uma legislação ainda incipiente sobre o tema.

Na mesma linha de raciocínio, a proposta visa, ao incluir o inciso XXX no art. 22 da Carta Magna, conferir à União a competência privativa para legislar e uniformizar o regramento a ser dado ao assunto, tendo em vista que a matéria é de interesse de toda a sociedade brasileira, ao passo que encontra-se perfeitamente alinhado com o comando constitucional de formulação das normas de direito civil.

O empenho na aprovação desta proposta reafirma o compromisso do Brasil no que se refere à proteção de dados pessoais, aproximando nosso país das melhores legislações internacionais sobre o tema.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 17, de 2019, e, no mérito, votamos por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora