



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PARECER Nº 309, DE 2022-PLEN/SF

De **PLENÁRIO**, em substituição à Comissão Mista, sobre a Medida Provisória nº 1.124, de 2022, que *altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, transforma a Autoridade Nacional de Proteção de Dados em autarquia de natureza especial e transforma cargos em comissão.*

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Casa a Medida Provisória (MPV) nº 1.124, de 13 de junho de 2022, que *altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, transforma a Autoridade Nacional de Proteção de Dados em autarquia de natureza especial e transforma cargos em comissão.*

A matéria, publicada no Diário Oficial da União do dia 14 subsequente, recebeu 29 emendas perante a Comissão Mista.

No dia 15 de julho de 2022, na forma do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020, que *dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19*, a proposição seguiu para a Câmara dos Deputados, onde foi designado relator o Deputado Jerônimo Goergen.

No dia 11 de outubro do corrente ano, a MPV, consoante o art. 10 da Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002, do Congresso Nacional, que *dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas*



SF/22194.63410-99

Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências, combinado com o art. 62, § 7º, da Lei Maior, foi aprovada pela Câmara dos Deputados, conforme parecer proferido em Plenário, pelo Deputado Darci de Matos, em substituição ao relator, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, que conclui pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.124, de 2022; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da MPV e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista, à exceção das Emendas nºs 13, 16, 17, 18, 21 e 28, porque contêm matéria estranha ao conteúdo original da MPV; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da MPV e das emendas apresentadas na Comissão; e, no mérito, pela aprovação da MPV e pela rejeição das emendas apresentadas na Comissão.

A MPV nº 1.124, de 2022, está constituída de dez artigos, para prever:

i) a transformação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) em autarquia de natureza especial mantidas a estrutura organizacional e as competências e observados os demais dispositivos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) (art. 1º);

ii) a criação de um Cargo Comissionado Executivo (CCE-18) de Diretor-Presidente da ANPD (art. 2º, *caput*), sem aumento de despesa, mediante a transformação de um CCE-17 e de um CCE-2 alocados na estrutura da ANPD (parágrafo único do art. 2º), produzindo efeito, entretanto, somente a partir da entrada em vigor do decreto de alteração da Estrutura Regimental da ANPD (art. 3º);

iii) que a Estrutura Regimental da ANPD, como órgão integrante da Presidência da República, continuará vigente e aplicável até a data de entrada em vigor da Estrutura Regimental da ANPD como autarquia de natureza especial (art. 4º);

iv) o estabelecimento do período de transição para o encerramento da prestação de apoio administrativo pela Secretaria Especial de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República à ANPD, mediante ato conjunto do Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Diretor-Presidente da ANPD (art. 5º);



v) a alocação na ANPD de servidores ingressantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (art. 6º);

vi) a alteração da Lei nº 13.709, de 2018, para estabelecer a ANPD como autarquia de natureza especial, com uma Procuradoria e com patrimônio constituído por bens e direitos que lhe forem transferidos pelos órgãos da Presidência da República e que venha a adquirir ou a incorporar (art. 7º);

vii) que são irrecusáveis, até 31 de dezembro de 2026, as requisições de servidores, militares e empregados de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal para a ANPD (art. 8º);

viii) a revogação de dispositivos das Leis nºs 13.709, de 2018, 13.844, de 18 de junho de 2019, e 13.853, de 8 de julho de 2019 (que criou a ANPD), para adequar as referidas leis à transformação da ANPD em autarquia de natureza especial (art. 9º);

Por derradeiro, o art. 10 da MPV nº 1.124, de 2022, estabelece sua vigência a partir da data de sua publicação, em 14 de junho de 2022.

Observamos, ademais, que durante o prazo para oferecimento de emendas à MPV em análise, iniciado no dia 14 de junho do corrente ano e encerrado no dia 20 seguinte, foram apresentadas 29 emendas, a respeito das quais fazemos, em seguida, sucinta análise, agrupando-os em razão de sua replicação ou semelhança:

- a) as **Emendas nºs 13, 16, 17, 18, 21 e 28** objetivam alocar na ANPD também os servidores ingressantes das carreiras de *Analistas em Tecnologia da Informação*; a **Emenda nº 1**, por sua vez, objetiva incluir tão somente a carreira de *Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações*, criada mediante a Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, sendo carreiras que se juntariam aos *Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental*, conforme prevê o art. 6º da MPV;
- b) as **Emendas nºs 5 e 7** objetivam, meramente, alterar as Leis nºs 13.709, de 2018, e 13.848, de 2019, para incluir a *criação da ANPD*, tendo a **Emenda nº 8** o mesmo objetivo, mas acrescentando a criação da *Procuradoria da ANPD* e, tratando, ademais, *dos requisitos e das vedações que devem orientar a*



*escolha dos membros do Conselho Diretor da ANPD; por sua vez, a **Emenda nº 2**, também trata da *escolha* desses membros, não mencionando, no entanto, as *vedações*, que são o objeto das **Emenda nºs 3 e 6**;*

- c) as **Emendas nºs 4 e 19** objetivam fixar o *mandato* dos membros do Conselho Diretor em *5 anos, sem recondução, e 3 anos, com recondução*, respectivamente;
- d) as **Emendas nºs 12, 22 e 29** objetivam assegurar a prevalência do direito de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI); **as Emendas nºs 11 e 15** têm objetivo semelhante às primeiras, mas com a ressalva de poder ser ocultado *apenas os dados pessoais não relacionados diretamente ao próprio pedido de informações*;
- e) as **Emendas nºs 10 e 14** fixam em 24 (vinte e quatro) o número de representantes, titulares e suplentes, do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, sendo que a **Emenda nº 10** inclui um representante da *Defensoria Pública da União (DPU)*, enquanto a **Emenda nº 14** inclui um representante da *Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)*;
- f) as **Emendas nºs 20 e 25** objetivam destinar o produto da arrecadação das multas aplicadas pela ANPD ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, com a finalidade de promover projetos e iniciativas relacionados à privacidade e proteção de dados pessoais;
- g) as **Emendas nºs 23 e 26** objetivam o *tratamento de dados pessoais de crianças e de adolescentes*;
- h) as **Emendas nºs 24 e 27** objetivam alterar a LAI para instituir o *teste de dano e interesse público*, mecanismo mediante o qual se avaliará eventual prejuízo à publicidade e à transparência da Administração Pública causado pela negativa de agente público de prestar as informações;
- i) a **Emenda nº 9** objetiva incluir no Código Penal entre os crimes contra a inviolabilidade dos segredos a hipótese de *permitir o acesso de terceiros a, oferecer ou comercializar, por qualquer*



meio, dados constantes de bancos de dados mantidos pelo Poder Público, protegidos por sigilo, com a cominação penal de reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos

Entendemos que nenhuma das 29 emendas oferecidas perante à Comissão Mista versa sobre matéria estranha à presente MPV, não se aplicando assim, o disposto no § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

Entretanto, as **Emendas nºs 13, 16, 17, 18, 21 e 28** que objetivam alocar na ANPD também os servidores ingressantes das carreiras de *Analistas em Tecnologia da Informação* preveem a restauração do inciso IV do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, que dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, revogado pela Lei nº 13.328, de 28 de julho de 2016 que cria, transforma e extingue cargos e funções, reestrutura cargos e carreiras e altera a remuneração de servidores. Nesse caso entendemos, s.m.j, que se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do presidente da República, a teor do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c” da Lei Maior, não sendo admitidas, ademais, tais emendas que impliquem aumento de despesas, conforme a vedação estabelecida no inciso I do seu art. 63.

Ressaltamos, todavia, que, conforme se extrai da descrição das emendas acima, há 10 (dez) emendas (as de nºs 16, 17, 18, 21, 22, 25, 26, 27, 28 e 29) que replicam o conteúdo de outras e, ainda, 7 (sete) emendas (as de nºs 2, 3, 6, 8, 11, 14 e 15) cujo conteúdo está contemplado em outras emendas, podendo assim, serem excluídas ou aglutinadas.

II – ANÁLISE

Ressaltamos, preliminarmente, que a MPV nº 1.124, de 2022, será em caráter excepcional, apreciada diretamente pelo Plenário, conforme parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº1, de 2020, aplicável a todas as medidas provisórias editadas durante a vigência da situação de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus (Covid-19).

Observamos que até a edição da presente MPV, a natureza jurídica da ANPD era descrita como órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República. A mudança para autarquia já estava prevista na Lei nº 13.853, de julho de 2019, cujo art. 55-A (revogado pela MPV em análise), assim dispunha:



Art. 55-A. Fica criada, sem aumento de despesa, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República. (Revogado pela Medida Provisória nº 1.124, de 2022)

§ 1º A natureza jurídica da ANPD é transitória e **poderá ser transformada pelo Poder Executivo em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Presidência da República.** (Revogado pela Medida Provisória nº 1.124, de 2022)

§ 2º A avaliação quanto à transformação de que dispõe o § 1º deste artigo deverá ocorrer em até 2 (dois) anos da data da entrada em vigor da estrutura regimental da ANPD. (Revogado pela Medida Provisória nº 1.124, de 2022)

§ 3º O provimento dos cargos e das funções necessários à criação e à atuação da ANPD está condicionado à expressa autorização física e financeira na lei orçamentária anual e à permissão na lei de diretrizes orçamentárias.” (Revogado pela Medida Provisória nº 1.124, de 2022) (destaque nosso)

Destacamos do texto da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00141/2022 ME CC, de 7 de junho de 2022, subscrita pelos Ministros de Estado da Economia e da Casa Civil, que acompanha a MPV nº 1.124, de 2022, os seguintes trechos:

7. Em relação à urgência da medida, destaca-se que o legislador, ao discorrer na LGPD sobre a natureza jurídica da ANPD, vislumbrou a necessidade de avaliação dessa natureza, em curto prazo, visando à transformação jurídica da Autoridade em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial.

8. Tal vislumbre do legislador baseia-se na estimativa real da necessidade da ANPD em ser redimensionada e fortalecida, em sua estrutura, em seu quadro de pessoal, em seus processos, em seu orçamento; e ter alterado seu nível de autonomia, com vistas a atender, de modo coerente, satisfatório e adequado, as demandas de proteção de dados pessoais frente ao crescente nível de exigência da sociedade brasileira e de suas instituições com relação à proteção de dados pessoais, tema que começa a figurar, cada vez mais, no cenário normativo nacional, além de atender as exigências internacionais de conformidade.

9. Em relação à relevância da medida, apresentam-se alguns motivos pelos quais a reestruturação organizacional da ANPD para um regime autárquico mostrar-se-á vantajosa para o Estado e para a sociedade em geral, especialmente considerando-se o panorama apresentado na presente Exposição de Motivos. A autonomia



administrativa assegurada pela criação de uma autarquia trará: (i) maior confiabilidade no sistema regulatório brasileiro de proteção de dados; (ii) maior compatibilidade frente a outros regimes regulatórios semelhantes; (iii) harmonização internacional, com benefícios potenciais para a economia de dados brasileira, bem como para garantir maior segurança e soberania nacional dos dados pessoais dos cidadãos brasileiros; (iv) maior possibilidade de ingresso em blocos econômicos e organismos internacionais de relevância; e (v) maior protagonismo brasileiro na economia digital e em proteção de dados em âmbito nacional e internacional.

.....

15. Outro aspecto de relevância a observar, que reforça a necessidade de reestruturar a ANPD e de proporcionar-lhe maior autonomia, é o evidente protagonismo brasileiro na economia digital e em proteção de dados em âmbito nacional e internacional. Nesse cenário, tem-se que o Brasil é um dos países com maior tráfego de internet do mundo, fato que o coloca em posição de destaque e pode conduzi-lo a um papel de liderança no que se refere à economia digital.

16. Corrobora com o cenário acima descrito a instituição da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, por meio da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a qual, ao estabelecer normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, acompanha tendência mundial de atribuir substantiva e crescente relevância à proteção de dados pessoais. A LGPD traz recursos que viabilizam a inserção brasileira nos fluxos globais de dados pessoais, o que possibilita ao País atuar de forma destacada na economia digital global. Contudo, para que a legislação cumpra o papel de viabilizar que o Brasil tenha um ambiente mais aberto ao envio e recebimento de dados pessoais para além das fronteiras nacionais, é essencial garantir que a ANPD possua maior grau de independência.

17. Em virtude da transformação da Autoridade, não somente as empresas terão maiores ferramentas para se inserirem adequadamente na economia digital internacional, mas o Brasil poderá ocupar papel significativo nas discussões da América Latina e de países do Norte Global, tais como Canadá, EUA, Reino Unido e os Estados-Membro da União Europeia.

18. As assertivas mencionadas reforçam a relevância da alteração da natureza jurídica da ANPD para o regime autárquico, especialmente como solução para a garantia de maior independência da ANPD. No ordenamento jurídico brasileiro, a independência pode ser assegurada pela adoção do regime autárquico, pois a natureza jurídica das autarquias é caracterizada pela autonomia administrativa.



Entendemos, assim, que os pressupostos da urgência e relevância da MPV em análise estão satisfeitos, haja vista a necessidade de reestruturar a ANPD e de proporcionar-lhe maior autonomia mediante sua transformação em autarquia de natureza especial

Outrossim, a MPV está vazada em boa técnica legislativa, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, registrados no art. 62 da Carta Magna. A proposição não dispõe sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, da Constituição Federal).

No tocante ao mérito, concordamos com a conclusão contida no item 20 da acima citada Exposição de Motivos Interministerial de que *a presente proposta busca prover a ANPD com a capacidade institucional necessária para estabelecer um efetivo ambiente normativo de proteção de dados pessoais, proteger adequadamente os direitos dos titulares, e assegurar que a Autoridade possa exercer sua autonomia técnica e decisória, obtendo reconhecimento nacional e internacional.*

Quanto aos requisitos de adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.124, de 2022, extraímos da Nota Técnica de Medida Provisória nº 33/2022, emitida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em observância ao disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que *[D]a análise da MPV, observa-se que esta contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União, concluindo, assim, que a MPV nº 1.124/2022 não causa repercussão orçamentária ou financeira no orçamento da União, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação sobre os aspectos financeiros e orçamentários.* (destaques nossos)

Nesse aspecto, a Exposição de Motivos Interministerial que submete ao Presidente da República a proposta de MPV que veio à deliberação do Congresso Nacional nada informa sobre os impactos orçamentários e financeiros da proposição, haja vista tratar-se de mera transformação da ANPD em autarquia de natureza especial, mantida a sua



estrutura organizacional, sendo que a única previsão de criação de cargo, o Cargo Comissionado Executivo (CCE-18) de Diretor-Presidente da ANPD (art. 2º, *caput*, da MPV), ocorrerá sem aumento de despesa, mediante a transformação de um CCE-17 e de um CCE-2.

Quanto às emendas apresentadas à MPV em exame e descritas na parte inicial do nosso relatório, entendemos que nenhuma delas merece acolhimento, haja vista nada acrescentar de relevante à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, não obstante reconhecermos a boa intenção de seus autores em contribuir para o aperfeiçoamento normativo do assunto.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos:

- (i) quanto aos requisitos de admissibilidade:
 - a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.124, de 2022;
 - b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.124, de 2022 e da Emendas apresentadas, à exceção das Emendas nºs 13, 16, 17, 18, 21 e 28 em razão de implicarem aumento de despesas, contrariando, assim, a vedação estabelecida no inciso I do art. 63 da Constituição Federal;
 - c) pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.124, de 2022 e das Emendas apresentadas, excetuadas as Emendas nºs 13, 16, 17, 18, 21 e 28;
- (ii) quanto ao mérito:
 - a) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.124, de 2022, nos termos recebidos do Poder Executivo e aprovada, sem alterações, pela Câmara dos Deputados;
 - b) pela rejeição das Emendas apresentadas.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22194.63410-99