



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

FACULDADE DE DIREITO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

EM DIREITO CONSTITUCIONAL

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: ANÁLISE DE  
COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO A PARTIR DA DEFINIÇÃO  
DA NATUREZA JURÍDICA

ISABELLA MACEDO TORRES

NITERÓI

2022

ISABELLA MACEDO TORRES

**AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: ANÁLISE DE  
COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO A PARTIR DA DEFINIÇÃO  
DA NATUREZA JURÍDICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Eur. André Saddy

NITERÓI

2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

T693a Torres, Isabella Macedo  
Autoridade Nacional de Proteção de Dados : análise de  
competências e funcionamento a partir da definição da  
natureza jurídica / Isabella Macedo Torres. - 2022.  
138 f. : il.

Orientador: André Saddy.  
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,  
Faculdade de Direito, Niterói, 2022.

1. ANPD. 2. LGPD. 3. Proteção de Dados. 4. Natureza  
Jurídica da ANPD. 5. Produção intelectual. I. Saddy,  
André, orientador. II. Universidade Federal Fluminense.  
Faculdade de Direito. III. Título.

CDD - XXX

ISABELLA MACEDO TORRES

**AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: ANÁLISE DE  
COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO A PARTIR DA DEFINIÇÃO  
DA NATUREZA JURÍDICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Eur. André Saddy (Orientador)  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Prof. Dr. Paulo Roberto dos Santos Corval  
Universidade Federal Fluminense – UFF

---

Prof. Dr. Ricardo Marcondes Martins  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

---

Prof. Dr. Fábio Medina Osório  
Professor convidado

## AGRADECIMENTOS

Ingressar em um curso de mestrado era um sonho que pulsava mais forte em meu coração há muito tempo, mas só tive coragem de dar o primeiro passo para concretizá-lo quase dez anos depois. Dizem por aí que nada acontece à toa. E eu não poderia concordar mais, afinal, acredito que só agora reside em mim determinada maturidade não apenas para entender os meandros jurídicos e acadêmicos, mas os meandros da vida. Tenho em mim, porém, a certeza de que nada disso se concretizaria se eu estivesse sozinha em minha jornada.

Por isso, agradeço, primeiramente, à minha família. A meus pais, Valeria e Antonio, que me fornecem fortaleza e caros ensinamentos: obrigada por sempre me incentivarem a me dedicar aos estudos e a caminhar com firmeza e gentileza. Agradeço também a meus irmãos, Luiz Antonio e Mariana, à minha querida avó, Valda, ao Moacir, ao meu cunhado, Érick, a meus tios, especialmente Juarez e Jorge, e aos primos queridos.

Agradeço imensamente a dedicação de meu orientador, professor André Saddy, por quem, ao final desses dois anos, desenvolvi extrema admiração e carinho. Obrigada por todos os conselhos, que foram além do âmbito acadêmico. Lembro do nervosismo que sentia nas primeiras aulas do estágio em docência quando ouvia “Isa, a palavra está contigo”, e hoje tenho a certeza que a segurança e desenvoltura que adquiri se deveram ao apoio de alguém que se demonstrou verdadeiramente excepcional. Obrigada por ter conduzido minha orientação de forma motivada, profissional e amistosa, pela disponibilidade e ajuda nos momentos críticos e quando precisei de sábias palavras para tomar uma decisão.

Meus agradecimentos se estendem ao professor Paulo Corval, por me transmitir diligência e ponderação em inúmeros gestos. Ao professor Marco Casamasso, pela doçura, confiança e lições de vida, sempre transmitindo leveza e crítica. Ao professor Cássio Casagrande, pela assertividade em transmitir seus conhecimentos de forma sensível, crítica e tornar o ensino de precedentes algo tão prazeroso. Ao professor Enzo Bello, pelos incentivos quanto à formação na docência e por tentar modificar as estruturas do ensino superior: seu apoio foi fundamental.

Aos demais professores do PPGDC: obrigada. Sempre fui muito bem recebida, ouvida e respeitada durante minha atuação como representante de turma. Cresci e amadureci não apenas como discente, mas como pessoa, na lida com cada uma das senhoras e dos senhores.

Agradeço, especialmente, ao professor Sérgio Pauseiro, figura sem a qual eu sequer pensaria em me dedicar ao PPGDC e que colocou a UFF no centro do meu coração: obrigada por toda a dedicação e sensibilidade.

Ao professor Ricardo Marcondes Martins, por ter gentilmente aceitado o convite para participar das bancas de qualificação e defesa. Sou uma grande admiradora de seus trabalhos e de suas críticas.

Ao Dr. Fábio Medina Osório, que muito me incentivou nesta fase final da dissertação e com quem tenho a honra de poder contar na composição da banca final. Obrigada, também, a toda a equipe de seu escritório, pois foram deveras compreensivos nestes últimos meses.

Agradeço aos servidores da secretaria do PPGDC, que com a mais absoluta presteza nos auxiliaram durante esse período conturbado de pandemia: Eric e Jayme, que estão trilhando novos caminhos, e, agora, Luciana. Todos deveras atenciosos na lida conosco.

Meus queridos colegas de turma, dentre os quais fiz alguns amigos que espero levar para minha jornada: apesar de nosso contato remoto, conseguimos firmar laços fraternos. Agradeço, especialmente, à Annalice, com quem me identifiquei em inúmeras questões e que me aliviou em momentos de nervosismo com suas palavras encantadoras, ao João Pedro, que me trouxe doçura e assertividade em suas ações e à Márcia, pela gentileza e amizade.

Às pessoas queridas com quem a vida me presenteou: Luciana, a irmã que escolhi, seu incentivo foi primordial para concluir cada etapa até aqui, e Matheus, meu melhor amigo, por acreditar em mim e em meu empenho.

Quero registrar meu agradecimento aos demais amigos, colegas e companheiros de jornada que me são especiais. Agradecimentos contam com “falhas”, mas todos os que me foram e são caros estão constantemente em meu pensamento e coração.

Aos colegas, e eventuais amigos, dos grupos de pesquisa dos quais faço parte, os que fazem parte de outros cursos e cruzaram comigo, aos demais professores que me acompanharam: meu agradecimento por constantemente poder aprender e contar com muitos de vocês. Em especial: Karina, Andreu, João Victor e Pedro.

Tenho a certeza, hoje, de que sou alguém completamente diferente de quem eu era quando ingressei no mestrado, e, por isso, agradeço à UFF, instituição pública que me proporcionou cada progresso no sentido de (ao menos tentar) me tornar um ser humano melhor e mais sensível às necessidades alheias, não apenas em termos de docência. Foi na convivência com os colegas, na lida respeitosa com o corpo docente, com meu (eterno!) orientador – que muito me ensinou –, com as adversidades, que cresci e me aprimorei.

E por saber que a vida é uma constante jornada, na qual somos eternos aprendizes, termino com as palavras de Fernando Pessoa: “Não sou nada. Nunca serei nada. Não posso querer ser nada. À parte isso, tenho em mim todos os sonhos do mundo”.

A meus pais: pilares sem os quais eu nada seria.

O correr da vida embrulha tudo,  
a vida é assim: esquenta e esfria,  
aperta e daí afrouxa,  
sossega e depois desinquieta.  
O que ela quer da gente é coragem.  
O que Deus quer é ver a gente  
aprendendo a ser capaz  
de ficar alegre a mais,  
no meio da alegria,  
e inda mais alegre  
ainda no meio da tristeza!  
A vida inventa!  
A gente principia as coisas,  
no não saber por que,  
e desde aí perde o poder de continuação  
porque a vida é mutirão de todos,  
por todos remexida e temperada.  
O mais importante e bonito, do mundo, é isto:  
que as pessoas não estão sempre iguais,  
ainda não foram terminadas,  
mas que elas vão sempre mudando.  
Afinam ou desafinam. Verdade maior.  
Viver é muito perigoso; e não é não.  
Nem sei explicar estas coisas.  
Um sentir é o do sentente, mas outro é do sentidor.

(*Grande Sertão: Veredas*, João Guimarães Rosa)

## RESUMO

A presente pesquisa tem por intuito discorrer acerca do funcionamento e do exercício de competências a partir da definição da natureza jurídica da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Para tanto, foi necessário traçar-se um panorama acerca do advento das legislações de proteção de dados pessoais, direito este que hoje tem *status* constitucional no Brasil, a partir do direito fundamental à privacidade. Após, foi tecido histórico sobre a implementação das *Data Protection Authorities* (DPAs), cujas características essenciais influenciaram a constituição da Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira. A partir daí, traçaram-se os modelos jurídico-administrativos de direito público existentes na Administração Pública brasileira a fim de coaduná-los com o que se expôs no último capítulo, que retratou as competências a serem exercidas pela ANPD. Dessa forma, chegou-se à conclusão de que ainda há indefinição jurídica em relação à entidade, uma vez que, para que seja considerada autarquia em regime especial, como prevê não apenas a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), mas a Medida Provisória nº 1.124/2022, é necessário que as características concernentes a esse modelo jurídico-administrativo estejam devidamente previstas em lei, pois, caso contrário, a ANPD continuará atuando de forma a não efetivar as competências legais que lhe foram destinadas.

Palavras-chave: Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Lei Geral de Proteção de Dados. Proteção de Dados. Natureza jurídica da ANPD.

## **ABSTRACT**

This research aims to discuss the operation and the exercise of powers from the definition of the legal nature of the National Authority for Data Protection (ANPD). For this, it was necessary to trace an overview about the advent of personal data protection legislations, which today have constitutional status in Brazil, from the fundamental right to privacy. Afterwards, a history was woven about the implementation of the Data Protection Authorities, whose essential characteristics influenced the constitution of the Brazilian Data Protection Authority. From there, the legal-administrative models of public law existing in the Brazilian Public Administration were traced in order to harmonize them with what was exposed in the last chapter, which portrayed the competencies to be exercised by the ANPD. Thus, it was concluded that there is still legal uncertainty in relation to the entity, since, in order to be considered an autarchy under a special regime, as provided not only by the LGPD, but also by the MP No. 1.124/2022, it is necessary that the characteristics concerning this legal-administrative model are duly provided by law, because otherwise the ANPD will continue to act in a way that does not carry out the legal powers assigned to it.

**Keywords:** National Data Protection Authority. General Data Protection Law. Data Protection. Legal Nature of ANPD.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Proteção de dados ao redor do mundo .....	44
Figura 2: Evolução da função das <i>Data Protection Authorities</i> em conformidade com a evolução das legislações de proteção de dados .....	54
Figura 3: GDPR <i>Enforcement Tracker</i> .....	108

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Tabela Comparativa LGPD .....	61
Tabela 2: Tabela Comparativa: MP nº 869/2018 e MP 1.164/2022.....	86

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIR	Análise de Impacto Regulatório
Art. 29 WP	<i>Article 29 Working Party</i>
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
APL/PD	Anteprojeto de Lei sobre Proteção de Dados
BACEN	Banco Central do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CNPDP	Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade
CMN	Conselho Monetário Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CNIL	<i>Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés</i>
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DPA	<i>Data Protection Authority</i>
EC	Emenda Constitucional
EDPB	<i>European Data Protection Board</i>
FIPPs	<i>Fair Information Practice Principles</i>
FTC	<i>Federal Trade Commission</i>
GDPR	<i>General Data Protection Regulation</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICO	<i>Information Commissioner's Office</i>
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MCI	Marco Civil da Internet
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PL	Projeto de Lei
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1. O DIREITO À PRIVACIDADE E O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS COMO DIREITO FUNDAMENTAL AUTÔNOMO .....</b>	<b>23</b>
<b>1.1. A importância da proteção à privacidade .....</b>	<b>23</b>
<b>1.2. A insuficiência do direito fundamental à privacidade quando relacionada à proteção de dados individuais .....</b>	<b>27</b>
<b>1.3. O delineamento do conceito de autodeterminação informativa .....</b>	<b>28</b>
<b>1.4. Proteção de dados individuais como direito fundamental autônomo: gerações de leis de proteção de dados pessoais e o estabelecimento das autoridades de proteção de dados .....</b>	<b>31</b>
<b>1.5. Proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo .....</b>	<b>35</b>
<b>1.6. A Lei Geral de Proteção de Dados Brasileira – LGPD .....</b>	<b>39</b>
1.6.1. A perspectiva brasileira para a confecção da LGPD .....	39
<b>1.7. O caráter dialético-normativo da LGPD: os direitos fundamentais à proteção de dados à livre iniciativa (bem como ao desenvolvimento econômico e tecnológico) .....</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO 2. PREVISÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS ANTE O DELINEAMENTO DOS MODELOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE DIREITO PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>49</b>
<b>2.1. O estabelecimento das Autoridades de Proteção de Dados Pessoais .....</b>	<b>49</b>
<b>2.2. O advento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Brasileira .....</b>	<b>55</b>
2.2.1. O veto presidencial em relação ao artigo 55 do PL 53/2018.....	55
2.2.2. O caráter transitório conferido à natureza jurídica da ANPD .....	61
<b>2.3. A necessidade do enquadramento taxonômico da ANPD .....</b>	<b>63</b>
<b>2.4. Estrutura da Administração Pública brasileira .....</b>	<b>65</b>
2.4.1. Desconcentração e descentralização administrativas .....	65
2.4.2. Administração Pública Direta e Indireta .....	69
2.4.3. Órgãos Públicos.....	70
2.4.4. Autarquias Comuns .....	72
2.4.4.1. Autarquias em regime especial.....	74
2.4.5. Agências Reguladoras .....	75
2.4.5.1. Independência do ente administrativo x atividade regulatória .....	75
<b>2.5. O advento da Medida Provisória nº 1.124 de 13 de junho de 2022: crítica à escolha</b>	

<b>do ato normativo para a definição da natureza jurídica da ANPD .....</b>	<b>78</b>
<b>CAPÍTULO 3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS .....</b>	<b>85</b>
<b>3.1. ANPD: autarquia em regime especial.....</b>	<b>85</b>
<b>3.2. Estrutura Interna da ANPD .....</b>	<b>88</b>
<b>3.3. Composição da ANPD .....</b>	<b>90</b>
3.3.1. Conselho Diretor da ANPD.....	90
3.3.2. Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade.....	93
<b>3.4. Competências destinadas à Autoridade Nacional de Proteção de Dados.....</b>	<b>94</b>
3.4.1. Competência normativa e deliberativa .....	95
3.4.2. Competência fiscalizatória .....	98
3.4.3. Competência sancionatória.....	104
3.4.4. Competência regulatória.....	111
3.4.4.1. A previsão da Análise de Impacto Regulatório .....	113
3.4.4.2. Boas práticas e códigos de boas condutas: a atuação dos agentes de tratamento em cooperação à ANPD .....	117
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>126</b>

## INTRODUÇÃO

*Quem controla o passado, controla o futuro;  
quem controla o presente, controla o passado.*  
1984, George Orwell

George Orwell, um dos precursores da denominada literatura distópica<sup>1</sup>, escreveu “1984” no ano de 1948: àquela época, consternado com os sistemas totalitaristas, deu vida, em sua obra, ao personagem Winston, que vivia frequentemente atordoado com a suspeita de que estava sendo permanentemente vigiado pelos olhos do Estado, o *Big Brother*, que contava com todas as suas “teletelas” e ministérios com a missão de observar todos os detalhes do que se passava naquele mundo fictício.

Winston era funcionário do chamado Ministério da Verdade, cuja principal função, ironicamente, era mentir: ou seja, alterar os acontecimentos do passado e, posteriormente, expô-los aos habitantes da forma que fosse mais conivente ao governante.

Aqui não haverá *spoilers*, mas é importante dizer que o trecho de “1984” foi escolhido justamente com a finalidade de encaminhar o leitor ao tema central deste trabalho, que tem por objetivo discorrer sobre as competências e funcionamento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) a partir da definição de sua natureza jurídica.

A premente relevância quanto à definição da natureza jurídica da ANPD relaciona-se ao próprio escopo da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), cuja função é proteger o núcleo do direito fundamental à proteção de dados (outrora pautado na proteção do direito fundamental à privacidade e à intimidade), e, concomitantemente, fomentar o desenvolvimento econômico<sup>2</sup>, já que não se pode negar a importância que os dados pessoais têm para a movimentação da economia mundial.

Portanto, a fim de que haja resguardo dos direitos fundamentais acima mencionados, à ANPD deve ser garantida a devida independência, a fim de que sua atuação possa pautar-se na ênfase em relação a três atores: o poder público, a iniciativa privada, ambos agentes de tratamentos de dados, e os titulares de dados pessoais.

Para que a pesquisa se desenvolvesse, foi necessário delimitar a metodologia. De acordo com Miracy Gustin<sup>3</sup>, a opção metodológica corresponde à concepção provisória de

<sup>1</sup> SANTANA, Ana Lúcia. Distopia na literatura. Disponível em <<https://www.infoescola.com/literatura/distopia-na-literatura/>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

<sup>2</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense – Edição Kindle, 2019, p. 107.

<sup>3</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re) Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 19.

realidade a ser conhecida, e, sob esse viés, três elementos condicionam a escolha de procedimentos científicos: o primeiro deles consiste na ideia de que o Direito não se restringe a um fenômeno jurídico, mas engloba, também, elementos sociais e culturais; o segundo se ampara na necessidade de questionar institutos positivados, que, em sua maior parte, reproduzem o *status quo* e desconhecem as demandas por transformação social; o terceiro, que corresponde à escolha metodológica em si, significa a adoção de uma postura político-ideológica perante a realidade.

Apesar de corroborar com as concepções trazidas à luz, esta pesquisa optou por um caminho diverso em determinados momentos. Diz-se isso, pois, embora haja críticas não apenas de caráter jurídico, mas político-ideológico em alguns pontos, sobretudo em relação ao veto por inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e à posterior edição da Medida Provisória nº 869/2018, em outros momentos optou-se por visões mais tradicionais, no sentido de analisar as estruturas jurídico-administrativas e não adentrar-se em meandros políticos.

Tal escolha foi feita já que aqui não se trabalha com a Teoria Crítica<sup>4</sup>, muito embora não seja o que caracteriza a essência desta pesquisadora. De toda forma, de fato foram questionados os institutos positivados bem como muitas das escolhas feitas por quem ocupa o poder, principalmente quanto à edição da Medida Provisória nº 1.124/2022, ato normativo que, conforme se discorrerá, não foi o mais adequado para definir a natureza jurídica da entidade que está sob análise.

Portanto, para que se dê cumprimento ao que se propõe, optou-se por elaborar pesquisa com classificação teórica, composta por análise bibliográfica, de perfil tradicional, com vertente técnico-normativa e perfil analítico e prognóstico. Utilizar-se-á metodologia de vertente teórico-normativa, focada em pesquisa bibliográfica e análise legislativa.

Inobstante a vertente tradicional pela qual se optou por ser o fio condutor desta pesquisa, as críticas e posicionamentos permeiam sua construção. Tal afirmação também é feita tendo em vista que se trata de uma pesquisa que tem por objeto uma investigação social, em que a relação entre o pesquisador e seu campo de estudo se imbricam, estando a visão de

---

<sup>4</sup> De acordo com Marcos Nobre, a Teoria Crítica tem por finalidade questionar o sentido de “teoria” e de “prática” e a distinção entre os dois momentos. Conforme nota o autor, “do ponto de vista crítico, portanto, a análise do existente a partir da realização do novo – que se insinua no existente, mas ainda não é – permite a apresentação de “como as coisas são” enquanto obstáculos à realização das suas potencialidades melhores: apresenta o existente do ponto de vista das oportunidades de emancipação relativamente à dominação vigente. A tarefa primeira da Teoria Crítica é, portanto, a de apresentar “as coisas como são” sob a forma de tendências presentes no desenvolvimento histórico. E o delineamento de tais tendências só se torna possível a partir da própria perspectiva de emancipação, da realização de uma sociedade livre e justa, de modo que “tendência” significa, então, apresentar, a cada vez, em cada momento histórico, os arranjos concretos tanto dos potenciais emancipatórios quanto dos obstáculos à emancipação”. NOBRE, Marcos. A Teoria Crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 09-10.

mundo presente em todo o processo de conhecimento, “desde a concepção do objeto, aos resultados do trabalho e à sua aplicação”<sup>5</sup>.

Por conseguinte, considerando-se o que restou exposto até o momento, a pesquisa dividir-se-á da seguinte forma: primeiramente, no capítulo 1, abordar-se-á o conceito de privacidade e seu desenvolvimento nos ordenamentos jurídicos norte-americano e europeu, uma vez que era neste valor em que se pautavam as decisões dos tribunais quando se deparavam com o delineamento do que hoje constitui o direito fundamental à proteção de dados.

Em seguida, analisar-se-á o conceito de autodeterminação informativa, cuja origem se deu em julgado oriundo do Tribunal Constitucional alemão, que, no ano de 1983, procedeu ao controle de constitucionalidade da Lei do Censo daquele país (*Volkszählungsgesetz*)<sup>6</sup>. Neste julgado, além de ter sido estabelecido que, para além da privacidade em relação aos dados fornecidos, o cidadão teria direito ao controle e à finalidade, também considerou-se que o direito à proteção de dados deveria apartar-se do direito à privacidade, constituindo, portanto, um direito fundamental autônomo.

A partir desse ponto, abordar-se-á a evolução jurisprudencial e legislativa do direito fundamental à proteção de dados pessoais. A ênfase, aqui, novamente será no cenário norte-americano e europeu, pois em ambos os territórios o tema se desenvolve desde o início do século XX.

Posteriormente, dar-se-á enfoque ao Brasil, em que o direito à proteção de dados, em um primeiro momento, era previsto apenas de forma reflexa em diferentes legislações e microssistemas. Antes da recente aprovação da Emenda Constitucional nº 115/2022, em 10 de fevereiro de 2022, cuja redação inseriu a proteção de dados no rol de direitos fundamentais do artigo 5º da CRFB, e do advento da LGPD, coube, muitas vezes, à jurisprudência delinear sua proteção, destacando-se, inclusive, decisão do Supremo Tribunal Federal que lhe conferiu *status* de direito fundamental implícito.

Após situar o leitor neste cenário, agora sob a perspectiva brasileira, analisar-se-á, no capítulo 2, o advento da ANPD, perpassando-se pelas polêmicas que advieram de sua implementação.

Para tanto, primeiramente, foi construído um panorama acerca do advento das *Data Protection Authorities* (DPAs) em território europeu, com o escopo de demonstrar os motivos

---

<sup>5</sup> MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 11 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993, p. 14-15.

<sup>6</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de Dados Pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019, Edição do Kindle, p. 100.

que ensejaram sua previsão, bem como de que forma as normativas que contavam com a previsão de tais autoridades influenciaram na constituição da ANPD. Foram trazidas, também, algumas características do modelo norte-americano, que conta com legislação descentralizada e não possui uma autoridade central, cabendo tais competências à *Federal Trade Commission* (FTC).

Posteriormente, já no cenário nacional, discorrer-se-á sobre o veto presidencial quanto ao artigo 55 do Projeto de Lei nº 53 de 2018, que conferiu à ANPD, àquela época, natureza de autarquia em regime especial vinculada ao Ministério da Justiça, integrando, dessa forma, a Administração Pública federal indireta. Retratar-se-á a Medida Provisória nº 869 de 2018, posteriormente convertida na Lei 13.853 de 2019, que alterou a natureza jurídica da ANPD para órgão vinculado à Presidência da República, sob a justificativa de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que lei que cria nova entidade componente da Administração Pública é de iniciativa do respectivo Chefe do Poder Executivo, e não do Legislativo, como havia sido feito. Após isso, retratar-se-á a polêmica concernente à transitoriedade da natureza jurídica conferida à ANPD, de acordo com o que dispunha expressamente o §1º do artigo 55-A da LGPD.

Durante a execução desta pesquisa, foi publicada a Medida Provisória nº 1.124/2022, que tem por objeto conferir natureza jurídica de autarquia especial à ANPD. O advento desse ato normativo fez com que houvesse dúvidas sobre a continuidade de sua confecção em seus moldes iniciais. Apesar de ter sido necessária uma pequena alteração na rota, a fim de ampliar seu objeto de modo a enquadrar a nova discussão, constatou-se que o debate ainda estava vivo, haja vista não apenas a inadequação do ato normativo em questão, mas também a falta de especificidade de determinadas peculiaridades em relação à definição da própria natureza jurídica.

Sendo assim, traçadas tais premissas, far-se-á necessário discorrer sobre alguns dos modelos jurídico-administrativos de direito público – tais quais órgãos, autarquias comuns e especiais –, a fim de delinear uma taxonomia que, posteriormente, coadunar-se-á às respectivas funções a serem desempenhadas pela ANPD, com o objetivo de verificar qual a natureza jurídica mais adequada à entidade de proteção de dados pessoais.

Traçar-se-á, também, os delineamentos referentes ao Conselho Monetário Nacional (CMN), ao Banco Central do Brasil (BACEN), à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), entidades que, embora exerçam função regulatória e contem com algumas das características concernentes às autarquias, não possuem natureza jurídica de autarquias em regime especial, não sendo caracterizadas,

portanto, como agências reguladoras. Tal diferenciação será traçada para que seja demonstrada a semelhança com todo o processo que envolve a definição da natureza jurídica da ANPD.

Finalmente, no capítulo 3, retratar-se-á especificamente a ANPD. Inicialmente, a ideia era delinear tais especificidades no capítulo 2 e no capítulo 3 dar lugar aos modelos jurídico-administrativos a fim de contrastá-los às competências a serem exercidas pela entidade. Porém, percebeu-se, durante a execução da pesquisa, que tal caminho tornaria dificultosa a leitura, pois, desse modo, seriam necessárias diversas remissões ao que fora dito no capítulo anterior.

Dessa forma, estabelecidas tais concepções, optou-se por trazer mais detalhes sobre a ANPD no último e terceiro capítulo. O debate se inicia com a comparação traçada entre a MP nº 869/2018, que conferiu à ANPD natureza jurídica de órgão vinculado à Presidência da República, e a recente MP nº 1.124/2022, que prevê natureza jurídica de autarquia em regime especial. Demonstrar-se-á, a partir das premissas estabelecidas no capítulo 2, que determinadas especificidades concernentes ao modelo jurídico-administrativo desejado devem estar previstas em lei, caso contrário, a ANPD não conseguirá desempenhar as competências que lhe foram destinadas pela LGPD com a devida efetividade.

Em momento seguinte, detalhar-se-á a estrutura interna da ANPD, englobando os órgãos internos que a compõem e as respectivas normativas que regem a entidade até este momento. Além disso, serão trazidos detalhes quanto ao Conselho Diretor e ao Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade (CNPDP). Os demais órgãos que a compõem serão mencionados posteriormente, quando da abordagem sobre as competências.

Em relação às competências, para fins metodológicos e levando-se em consideração o que a doutrina especializada determina, optou-se por dividi-las em quatro categorias: (i) normativa e deliberativa; (ii) fiscalizatória; (iii) sancionatória e (iv) regulatória. Nesse momento, portanto, serão mencionados os respectivos órgãos responsáveis pela execução de tais funções.

Ressalte-se que o fato de terem sido detalhadas as competências destinadas à ANPD não significa que estas estejam sendo plenamente desempenhadas na prática. O que se observa é justamente o oposto, e tais críticas restarão devidamente tecidas, tendo sempre como fio condutor tanto a ausência de definição da natureza jurídica e sua recente alteração para autarquia em regime especial, pois este componente não só enfraquece a fiscalização em relação à Administração Pública, à iniciativa privada e, sobretudo, aos titulares de dados pessoais, mas deixa de conferir autonomia orçamentária e independência suficientes para que

a ANPD possa ter a devida funcionalidade.

Frise-se que, a todo o momento, foi traçado um paralelo em relação às DPAs europeias, tendo em vista a evidente semelhança. Essa analogia foi feita não apenas em relação às autoridades em si, mas também em relação à previsão normativa. É preciso salientar, entretanto, que não se trata de um trabalho de Direito Comparado. Muito pelo contrário. O intuito, nesta pesquisa, foi trazer o panorama europeu e, em alguns momentos, dos Estados Unidos, para que se demonstre que nossa legislação e, sobretudo nesta pesquisa, a ANPD tem suas competências estabelecidas à semelhança do que ocorre em outros países que já possuem legislações de proteção de dados pessoais e respectivas autoridades em funcionamento há décadas.

Com base no que restou exposto ao leitor, a importância de se definir a natureza jurídica da ANPD reside na finalidade de se conferir a devida segurança jurídica à sociedade quanto à proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais, além de ser necessária à plena efetivação das competências que lhe foram atribuídas, uma vez que, a depender de sua inserção na estrutura jurídico-administrativa, a respectiva entidade não terá a devida autonomia para que suas funções sejam implementadas.

Durante a exposição dos capítulos, reiterar-se-á de forma exaustiva a necessidade de que a ANPD atue de forma equidistante entre a própria Administração Pública, a iniciativa privada, e os administrados, haja vista serem suas funções primordiais à fiscalização do tratamento de dados pessoais tanto pela iniciativa privada quanto pelo ente estatal, o cumprimento efetivo da legislação, bem como a aplicação de sanções por seu eventual descumprimento.

É inegável que, no atual cenário de hiperconectividade em que está imersa a sociedade, os atos mais simples do cotidiano são praticados mediante o fornecimento de dados pessoais, que apenas recentemente foram considerados, tanto pela jurisprudência pátria, quanto de forma expressa pela Constituição da República, direito fundamental, motivo mais do que suficiente para justificar seu tratamento conforme preconiza a LGPD e as posteriores determinações de uma entidade central.

Partindo-se das premissas estabelecidas, abordar-se-ão os seguintes problemas: tendo em vista as funções previstas na LGPD à ANPD, quais seriam os possíveis modelos jurídico-administrativos que garantiriam a efetividade das funções previstas? Quais as vantagens e desvantagens referentes a cada modelo sob análise tendo em vista as competências a serem desempenhadas pela ANPD?

O objetivo geral é a análise dos modelos jurídico-administrativos de direito público

componentes da Administração Pública direta e indireta brasileira, suas vantagens e desvantagens em relação à ANPD, tomando-se por base as competências constantes na LGPD, principalmente a proteção dos direitos fundamentais dos administrados, o incentivo à livre iniciativa e a supervisão da própria Administração Pública com relação à aplicação da LGPD.

Quanto aos objetivos específicos, podem ser citados: a análise e compreensão do conceito de proteção de dados individuais e sua evolução tanto em cenário internacional quanto no sistema jurídico brasileiro; a posterior análise do cenário de implementação das *Data Protection Authorities* e, no cenário pátrio, da própria ANPD, bem como a delimitação de suas principais competências com base no que determina a LGPD e seus respectivos regulamentos internos.

A hipótese parte da ausência de definição da natureza jurídica e, também, da recente opção pela natureza jurídica de autarquia em regime especial, mediante publicação da MP nº 1.124/2022, para a ANPD: considerando-se as competências previstas na LGPD (quais sejam: normativa, deliberativa, fiscalizatória e sancionatória), a escolha, de fato, foi adequada ou poderá comprometer o cumprimento de sua finalidade precípua, qual seja: proteger o direito fundamental à proteção de dados e fiscalizar e sancionar os administrados e também a Administração Pública?

A pesquisa tem como escopo, eminentemente, as seguintes categorias: privacidade, proteção de dados, estrutura da Administração Pública e regulação.

Constitui variável independente da presente pesquisa a natureza jurídica conferida à ANPD e, como variável dependente, a observância do direito fundamental à proteção de dados e da livre concorrência. Quanto aos indicadores, podem ser destacados: a definição da natureza jurídica com futura previsão na LGPD; a observância quanto ao modelo jurídico-administrativo que tenha correlação específica com as competências da ANPD constantes na LGPD e em suas respectivas normativas.

Por fim, tendo em vista o que restou exposto, a escolha da linha de pesquisa “Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional” do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional se demonstra mais do que adequada ao presente propósito, uma vez que constitui objeto da presente pesquisa analisar a constituição e natureza jurídica de ente componente da Administração Pública brasileira.

# CAPÍTULO 1. O DIREITO À PRIVACIDADE E O DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS COMO DIREITO FUNDAMENTAL AUTÔNOMO

*Welcome, my son, welcome to the machine.  
Where have you been?  
It's alright we know where you've been [...]  
Welcome, my son, welcome to the machine  
What did you dream?  
It's alright we told you what to dream*

(*Welcome to the machine*, Pink Floyd)

## 1.1. A importância da proteção à privacidade

A privacidade consta dos principais tratados internacionais<sup>7</sup> promulgados após a Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>, período em que houve a proeminência dos direitos humanos e fundamentais, além da expansão das atividades assumidas pelo Estado<sup>9</sup> – e pela Administração Pública –, da ampliação de normas que visassem a garantir a eficácia normativa da Constituição, além da otimização dos princípios como vetores interpretativos<sup>10</sup>.

Apesar de sua relevância, devido à imersão da sociedade na era da hiperconectividade<sup>11</sup>, o termo privacidade é considerado, para alguns especialistas<sup>12</sup>, um

<sup>7</sup> SOLOVE, Daniel J.. Understanding privacy. Cambridge: Harvard University Press, 2018, p. 3.

<sup>8</sup> Danilo Doneda menciona que sua primeira previsão constou da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e, posteriormente, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, ambos datados de 1948, e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950, da Carta de San José da Costa Rica, de 1969, além de ter menção expressa na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que remonta ao ano 2000. DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 30-31.

<sup>9</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao analisar as revoluções ocorridas na segunda metade do século XX, discorre: “Portanto, com essa elucidação diferenciadora entre a *evolução* – fato que não rompe – e a *revolução* – fato que rompe *paradigmas* assentados, substituindo-os, em todo ou parte, por novos –, torna-se possível entender como certos princípios e leis, que plasmaram por meio milênio o pensamento científico *moderno*, assim estruturado desde o Renascimento, vieram a ser substituídos por outros ou, pelo menos, dramaticamente revistos, pelo pensamento *pós-moderno* desenvolvido a contar da segunda metade no século XX”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo no século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 113.

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista de Direito Administrativo – RDA, FGV, Rio de Janeiro, 240, p. 1-42, abr./jun., 2005.

<sup>11</sup> Segundo Eduardo Magrani, o termo hiperconectividade inicialmente referia-se ao estado de disponibilidade dos indivíduos para se comunicar a qualquer momento, e acabou por se desdobrar posteriormente, podendo se relacionar ao conceito de *always-on*, termo relacionado à conexão ininterrupta entre as pessoas; *readily accessible*, ou seja, o fato de estarmos prontamente acessíveis; *always recording*, termo este que se refere ao armazenamento ininterrupto de informações. O autor salienta que, atualmente, o termo hiperconectividade está atrelado à comunicação entre os indivíduos (*person to person*), indivíduos e máquinas (*human-to-machine*) e entre máquinas (*machine-to-machine*), referindo-se, portanto, a diferentes meios de comunicação, havendo, dessa forma, fluxo contínuo de informações além da imensa produção – e disponibilização – de dados. MAGRANI, Eduardo. Entre dados e robôs: ética e privacidade na era da hiperconectividade. Porto Alegre: Arquipélago, 2019, p. 20-21.

<sup>12</sup> Dentre eles, Daniel Solove, que dedicou três livros sobre o tema. Neste capítulo, será trazida à tona a obra “*Understanding Privacy*”, em que o autor traça uma taxonomia do conceito de privacidade, a fim de melhor entender os elementos que a compõem e a efetivar sua aplicação prática. SOLOVE, Daniel J., Understanding

conceito vago, que engloba, dentre outros, o direito à liberdade de pensamento, à inviolabilidade do lar, do corpo, o controle sobre informações e a proteção contra a vigilância.

Daniel Solove<sup>13</sup>, por exemplo, entende que a dificuldade em se definir o que de fato venha a ser privacidade, bem como sua importância à sociedade, é um dos motivos pelos quais normas relacionadas a esse valor não são de fato efetivas. E, de acordo com o que se pretende demonstrar nesta pesquisa, o raciocínio de Solove, muito embora se atenha primordialmente ao sistema jurídico dos Estados Unidos, é bastante pertinente, sobretudo se considerarmos a recente constitucionalização do direito fundamental à proteção de dados<sup>14</sup> em território brasileiro<sup>15</sup>.

Porém, antes de se adentrar especificamente na conceituação do que vem a ser a privacidade, não se pode deixar de notar que, conquanto atualmente haja dissociação entre os conceitos de privacidade e de proteção de dados, o valor privacidade esteve atrelado ao desenvolvimento do Estado e da sociedade, estando relacionada a valores que eram preconizados em determinados períodos da história.

Durante a era absolutista, o Estado exercia, em relação aos indivíduos, uma postura vigilante, de constante controle, a fim de impedir ameaças ao totalitarismo vigente. Porém, apesar das tentativas de subordinação estatal por parte dos soberanos, àquela época, absolutistas, o direito à privacidade, em sua acepção clássica, por ser imanente ao indivíduo, ganhou relevo na Declaração Universal do Homem e do Cidadão de 1789, documento publicado após a Revolução Francesa, que ocorreu sob a influência dos ideais iluministas e liberais que se sobressaíram quando da derrocada do absolutismo:

Artigo 12: Ninguém será sujeito a interferências em sua vida privada, em sua família, em seu lar ou em sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

Com a passagem de um Estado absolutista para um Estado que valorizava os ideários liberais, o direito à privacidade passou a estar sedimentado na expressão *the right to be alone* – direito a ser deixado só –, passando a se relacionar com a proteção da vida íntima, familiar e

---

privacy. Cambridge: Harvard University Press, p. 1.

<sup>13</sup> Ibid, p. 2.

<sup>14</sup> OLIVEIRA, José Carlos. Promulgada PEC que inclui a proteção de dados pessoais entre direitos fundamentais do cidadão. Emenda atribui à União as competências de legislar, organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/850028-promulgada-pec-que-inclui-a-protecao-de-dados-pessoais-entre-direitos-fundamentais-do-cidadao/>>. Acesso em 30.mar.2022.

<sup>15</sup> De acordo com o que será demonstrado, a Emenda Constitucional 115, oriunda da PEC 17, foi promulgada no dia 10/02/2022, e inseriu o direito à proteção de dados no rol de direitos fundamentais do artigo 5º da CRFB.

peçoal, sendo oriunda do direito à intimidade. Dessa forma, o respeito ao direito à privacidade exigia do Estado a ausência de vigilância sobre os corpos, da mesma forma que o direito à propriedade permitia que os indivíduos reagissem contra eventuais tentativas de esbulho<sup>16</sup>.

Essa nova concepção se originou nos Estados Unidos, no final do século XIX, em artigo de Samuel Warren e Louis Brandeis<sup>17</sup>: o conceito de privacidade, antes adstrito às elites burguesas, passou a abranger uma margem mais ampla da sociedade, estendendo-se àqueles que eram considerados cidadãos perante os olhos do Estado.

Os autores demonstraram a mudança na concepção dos valores individuais, tais como vida e propriedade: a privacidade, anteriormente restrita à vertente física, passou a relacionar-se à intimidade, atingindo, assim, a essência do indivíduo.

O artigo<sup>18</sup> enfatizou a expressão *right to be let alone*, atribuída ao juiz Cooley, que se referiu à invasão da privacidade por parte de setores da mídia e demais meios de comunicação, expondo a olhos alheios momentos íntimos dos indivíduos.

Segundo Daniel Solove<sup>19</sup>, o artigo de Warren e Brandeis influenciou a confecção de leis e a interpretação de dispositivos constitucionais nos Estados Unidos, pois, após sua publicação, a aplicação do conceito “privacidade” passou a ser reconhecido pelas Cortes, já que os autores se referiram ao instituto como um “direito”, não apenas como fundamento para um processo judicial.

Um valor que era visto sob o prisma dos ideais burgueses, passou a ressonar, a partir daquele momento, como um direito que se estendia tanto às minorias<sup>20</sup>, quanto às opiniões dominantes, relacionando-se à livre manifestação e ao desenvolvimento da personalidade<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2013, p. 135.

<sup>17</sup> Por influência do artigo *The Right to Privacy*, publicado no *Harvard Law Review*, de autoria de Samuel Warren e Louis Brandeis (posteriormente juízes da Suprema Corte dos Estados Unidos). WARREN, Samuel D., BRANDEIS, Warren. The right to privacy. *Harvard Law Review*. v. 4, n. 5, dec. 1890. Disponível em <[https://www.jstor.org/stable/1321160?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1321160?seq=1#metadata_info_tab_contents)>. Acesso em: 20 jan. 2021.

<sup>18</sup> “Recent inventions and business methods call attention to the next step which must be taken for the protection of the person, and for securing to the individual what Judge Cooley calls the right “to be let alone”. Instantaneous photographs and newspaper enterprise have invaded the sacred precincts of private and domestic life; and numerous mechanical devices threaten to make good the predictions that “what is whispered in the closet shall be proclaimed from the housetops”. WARREN, Samuel D., BRANDEIS, Warren. The right to privacy. *Harvard Law Review*, v. 4, n. 5, dec. 1890. Disponível em <[https://www.jstor.org/stable/1321160?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1321160?seq=1#metadata_info_tab_contents)>. Acesso em 20 jan. 2020.

<sup>19</sup> SOLOVE, Daniel J... *Understanding privacy*. Cambridge: Harvard University Press, 2018, p. 16-17.

<sup>20</sup> Assim assevera Schreiber: “Note-se que, nessa concepção inicial, a proteção à privacidade assumia uma conotação puramente negativa, porque, assim como a propriedade, impunha aos outros tão somente um dever geral de abstenção (não fazer). As semelhanças não param por aí: tal qual a propriedade, a privacidade era vista como uma aspiração excluída do horizonte das classes operárias e dos marginalizados. Albert Bendich chegaria a firmar que “pobreza e privacidade são simplesmente contraditórias. E a privacidade acabaria identificada com um direito da “era de ouro da burguesia”, limitado às pessoas ricas e famosas, preocupadas em manter sua vida íntima a salvo da bisbilhoteira alheia”. SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2ª edição. São Paulo:

O artigo de Warren e Brandeis possui uma característica considerada relevante: a constatação de que a tutela da privacidade se relacionava ao progresso tecnológico – raciocínio este que foi corroborado ao longo dos anos seguintes, tendo em vista a verificação do paralelismo entre o desenvolvimento tecnológico e a maior importância conferida ao direito à privacidade<sup>22</sup>.

Durante a década de 1960, com a perspectiva do *welfare state*, que trouxe como consequência nova relação entre o Estado e o cidadão, em virtude das reivindicações por demandas sociais, o direito à privacidade se estendeu a uma parcela maior da população dos Estados Unidos, haja vista a eclosão do desenvolvimento tecnológico, que ensejou o processamento de uma miríade de informações e de dados pessoais, que poderiam ser utilizados das mais diversas formas sem que, para tanto, houvesse o consentimento de seus titulares<sup>23</sup>.

A partir dessa época, as relações acabaram por se tornar mais complexas e isso refletiu, conseqüentemente, no Direito. Tais alterações, cada vez mais incorporadas ao cotidiano, resultaram em mudanças profundas na sociedade, pois, devido à efemeridade das relações, sobretudo devido ao desenvolvimento tecnológico, inúmeras situações passaram a restar ausentes de respostas jurídicas<sup>24</sup>.

É importante que tal ressalva seja feita, pois o conceito de privacidade, que, em um primeiro momento, pautava-se na proteção às liberdades individuais e, posteriormente, dizia respeito à proteção da essência do indivíduo, a partir de então passou a relacionar-se intrinsecamente ao controle de dados, já que a privacidade dizia respeito, também, ao direito de um indivíduo manter o controle sobre suas próprias informações<sup>25</sup>.

---

Atlas S.A., 2013, p. 135.

<sup>21</sup> RODOTÁ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 16.

<sup>22</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 25-26.

<sup>23</sup> Ibid, p. 26.

<sup>24</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 230.

<sup>25</sup> RODOTÁ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 15.

## 1.2. A insuficiência do direito fundamental à privacidade quando relacionada à proteção de dados individuais

A partir do que restou exposto, percebe-se que o direito à privacidade pautava a proteção da vertente física e da esfera íntima do indivíduo perante o Estado, estando a evolução deste conceito atrelada ao desenvolvimento tecnológico, já que cada vez mais informações circulavam tanto em cenário público.

Porém, apesar de sua inegável relevância, a privacidade é um conceito que dá ensejo a diversas interpretações a depender do contexto em que está inserida, motivo pelo qual alguns autores tentaram delinear uma metodologia que servisse de respaldo para a aplicação prática deste princípio.

Foi o caso de Daniel Solove<sup>26</sup>, que desenvolveu o que denominou de teoria da privacidade, e propôs uma taxonomia, que consistiria em uma espécie de estrutura cuja finalidade serviria para contextualizar o termo privacidade de forma pluralística. Para tanto, tomou como base atividades específicas que afetam a privacidade, em vez de focar em seu conceito, tendo como objetivo identificar e entender os principais tipos de violações à privacidade.

O autor<sup>27</sup> explica que a proposta da taxonomia visa a focar em problemas, tendo em vista que, a partir daí, haverá soluções jurídicas concernentes a políticas públicas. Além disso, tendo em vista que privacidade, para Solove, constitui um valor plural – e não apenas individual, por ser vital à sociedade – e cuja aplicação não é uniforme, deve ser entendida dessa forma, tendo em vista que varia conforme o contexto onde será aplicada.

A tentativa de Daniel Solove de delimitar uma taxonomia acerca do que vem efetivamente a constituir a privacidade se deve ao fato de estar em um país cujas determinações advêm de jurisprudência.

A concretização do conceito resta ao alvedrio de quem analisará a situação. Porém, por mais que essa inferência seja aparentemente óbvia, haja vista ser a principal característica de um país que adota o sistema de *Common Law*, faz-se necessária a fim de demonstrar que a adoção de um valor que, na verdade, pode ser classificado como um conceito jurídico indeterminado, não é suficiente para delimitar e proteger a esfera individual, principalmente no que diz respeito à proteção de dados.

---

<sup>26</sup> SOLOVE, Daniel J.. *Understanding privacy*. Cambridge: Harvard University Press, 2018, p. 9-10.

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 173.

É o que nota Rin Hirschl<sup>28</sup> quando analisa a expansão das Cortes Superiores na delimitação de determinados direitos: se por um lado o autor reconhece importantes avanços em relação à proteção do poder contramajoritário exercido pelas Cortes, por outro lado, a delegação de poderes aos tribunais superiores acaba por servir de respaldo para a perpetuação de uma concepção que acaba por discriminar determinadas camadas da sociedade.

Justamente devido à indefinição e ao alto grau de vagueza relacionada ao direito à privacidade, antes do advento das legislações que vinculassem muitos países europeus à proteção de dados como um direito fundamental, é que os tribunais o associavam ao postulado da Dignidade da Pessoa Humana, que passou a ser vetor preponderante quando da análise de casos pelos tribunais europeus<sup>29</sup>.

Muito embora os direitos fundamentais à privacidade e à intimidade ainda sejam essenciais, a miríade de dados a que são veiculadas cotidianamente, principalmente no que diz respeito ao ambiente virtual, acabou por trazer a necessidade do desenvolvimento de outros conceitos cujos cernes se tornaram relevantes para o deslinde da matéria, principalmente em países que adotam o sistema de *Civil Law*, em que a positivação de direitos fundamentais é de vital importância para que se garanta minimamente a segurança jurídica.

### 1.3. O delineamento do conceito de autodeterminação informativa

Conforme visto anteriormente no tópico 1.1, até o final da década de 1960, o conceito de privacidade se pautava no resguardo da esfera individual, levando-se em consideração, portanto, tanto a vertente física, quanto a essência de quem estivesse sob a proteção daquele direito<sup>30</sup>.

A partir da década de 1970, o intenso fluxo de informações e o desenvolvimento tecnológico, bem como o advento de bancos de dados controlados pelo Estado, tais quais o

<sup>28</sup> HIRSCHL, Rin, *Towards Juristocracy*. The Origins and Consequences of New Constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2004, p. 09.

<sup>29</sup> *En relación con el valor de la dignidad como pilar del derecho a la intimidad, la jurisprudencia constitucional se pronuncia sobre el mismo, definiendo la privacy como un derecho “estrictamente vinculado a la propia personalidad y que deriva, sin duda, de la dignidad de la persona humana (...), entrañando la intimidad personal constitucionalmente garantizada la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario -según las pautas de nuestra cultura- para mantener una calidad mínima de vida humana (SSTC 231/1988, fundamento jurídico 3º; 179/1991, fundamento jurídico 3º; y 20/1992, fundamento jurídico 3º).* CARRILLO, Marc. Los ámbitos del derecho a la intimidad en la sociedad de la comunicación. In: *El derecho a la privacidad en un nuevo entorno tecnológico*. XX Jornada de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Madrid: Imprensa ROAL, 2016, p. 23-24.

<sup>30</sup> DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 205-206.

*National Data Center* e o SAFARI, não passaram imunes a consequências, culminando no desenvolvimento de leis visando à proteção de dados, sobretudo em continente europeu<sup>31</sup>.

Nos Estados Unidos, pode-se citar como exemplo a edição do *Fair Credit Reporting Act*, em 1970, e, quatro anos depois, do *Privacy Act*<sup>32</sup>, do *Electronic Communications Privacy Act* (1986), da *Video Privacy Protection Act* (1988), além do *Health Insurance Portability and Accountability Act* (1996) e do *Children's Privacy Protection Act* (1998)<sup>33</sup>.

Entretanto, apesar do desenvolvimento jurisprudencial e legislativo nos Estados Unidos, não há previsão constitucional sobre o tema, motivo pelo qual restou à Suprema Corte daquele país aplicar a Quarta Emenda<sup>34</sup> à Constituição em casos específicos<sup>35</sup>, inexistindo direito fundamental à privacidade<sup>36</sup>.

No Velho Continente, por sua vez, as questões referentes à proteção de dados também começaram a ferver: a Alemanha Ocidental, em 1970, editou a Lei do Land de Hesse, e, em 1977, contava com legislação específica sobre proteção de dados.

Em 1983, entretanto, no que se denominou de Julgamento do Censo, foi submetido à Suprema Corte da Alemanha a apreciação de lei federal destinada à realização do censo daquele país, que havia ocorrido em 1982<sup>37</sup>. Essa lei previa a possibilidade de que os dados

<sup>31</sup> DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 205-206.

<sup>32</sup> CUEVA, Ricardo Villas Boas. A proteção de dados pessoais na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. In: Lei Geral de Proteção de Dados e suas repercussões no direito brasileiro. 2ª Tiragem. Coordenação: TEPEDINO, Gustavo, FRAZÃO, Ana e OLIVA, Milena Donato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 87.

<sup>33</sup> VAINZOF, Rony. Dados pessoais, tratamento e princípios. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 38.

<sup>34</sup> A Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos visa a proteger o cidadão de buscas e apreensões realizadas de forma irrazoável e em relação às quais não haja mandado específico expedido por juiz competente. Com o advento dos apetrechos tecnológicos utilizados de forma corriqueira pela população, passou-se a questionar se a redação da emenda seria suficiente para abarcar situações em que a busca e apreensão dissesse respeito a dados armazenados nestes dispositivos. A Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS) tem a função de especificar o alcance da Quarta Emenda à Constituição. Ao se deparar com o precedente *Riley v. California*, a SCOTUS definiu que a exceção para a busca e apreensão se aplica ao resguardo de eventuais provas, mas não abrange a busca de dados digitais armazenados em dispositivos eletrônicos que sejam portados pelo suspeito. *Riley v. California*. Disponível em <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/573/373/>>. Acesso em: 21 jan.2021.

<sup>35</sup> Os autores Michael Gizzi e Craig Curtis, ao discorrerem sobre o precedente *Riley v. California*, notam que a SCOTUS acabou por contrariar a interpretação até então conferida à Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, e estabeleceu ampla margem ao direito individual à privacidade, que se estenderia aos dados do indivíduo. GIZZI, Michael C., CURTIS, R. Craig. The fourth amendment in flux: the Roberts Court, crime control, and digital privacy. University Press of Kansas, 2016.

<sup>36</sup> GOMES, Rodrigo Dias de Pinho. Big Data, desafios à tutela da pessoa humana na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2017, p. 79-81.

<sup>37</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 28.

coletados para fins de recenseamento fossem utilizados também para “finalidade genérica de execução de atividades administrativas”<sup>38</sup>.

Nesse episódio, a Suprema Corte alemã, além de declarar a inconstitucionalidade parcial da lei, delineou diretrizes referentes à proteção de dados pessoais, e, à luz da dignidade da pessoa humana e do livre desenvolvimento da personalidade, reconheceu, na *ratio decidendi*, o direito à autodeterminação informativa e à proteção de dados pessoais, que passou a ser considerado direito fundamental autônomo, embora implícito<sup>39,40</sup>. Esse fato garantiu aos cidadãos, a princípio, decidir sobre a coleta e uso de seus dados pessoais<sup>41</sup>.

É necessário esclarecer que, para Bruno Bioni<sup>42</sup>, com base nesse julgamento, o direito à proteção de dados pessoais não constitui evolução do direito à privacidade<sup>43</sup> – conforme sustenta, por exemplo, Danilo Doneda, com base no que dispunha Stefano Rodotà. O autor propõe, portanto, uma releitura do julgado acima, por considerar que o Julgamento do Censo foi emblemático no sentido de conferir ao titular de dados o controle sobre seus próprios dados pessoais.

Porém, embora se reconheça que a proposta do autor é extremamente relevante a fim de contornar os limites do consentimento de dados, adota-se, nesta pesquisa, o posicionamento de Stefano Rodotà, para quem o fato de derivar do valor privacidade não impede que, posteriormente, o direito à proteção de dados possa ser apartado dessa noção.

Portanto, o direito à privacidade, antes restrito a uma conduta absenteísta do Estado, de não se imiscuir na esfera íntima do indivíduo, passa a abarcar o controle, por parte do próprio indivíduo, de informações que lhe digam respeito<sup>44</sup>. Dá-se ênfase, por conseguinte, ao

<sup>38</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Forense, 2019, Edição Kindle, p. 100.

<sup>39</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 50.

<sup>40</sup> Sobre os direitos fundamentais implícitos, esta questão será mais detalhada em tópico infra, quando for abordada a questão do direito fundamental à proteção de dados em território brasileiro.

<sup>41</sup> VAINZOF, Rony. Dados pessoais, tratamento e princípios. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 38-48.

<sup>42</sup> BIONI, Bruno Ricardo, op. cit., p. 103.

<sup>43</sup> Bruno Bioni, portanto, se contrapõe tanto à noção desenvolvida por Warren e Brandeis, de que a privacidade deve se contrapor a uma conduta negativa por parte do ente estatal, e pela noção traçada por Stefano Rodotà, de que a proteção de dados constitui uma evolução do direito à privacidade, por entender que tais conceitos contrapõem a esfera pública à privada, quando, na verdade, compreende que essa dicotomia não deve existir, o conceito de dado pessoal “pode ser vis-à-vis uma informação pública ou privada”. BIONI, Bruno Ricardo, op. cit. p. 95-97.

<sup>44</sup> Pertinente que se traga à tona a observação de Anderson Schreiber: “Transcende essa esfera doméstica para alcançar qualquer ambiente onde circulem dados pessoais do seu titular, aí incluídos suas características físicas, código genético, estado de saúde, crença religiosa e qualquer outra informação pertinente à pessoa. Nesse sentido, a privacidade pode ser definida sinteticamente como o direito ao controle da coleta e da utilização dos

conceito de autodeterminação informativa, que consiste justamente no controle, por parte do indivíduo, em relação ao destino de suas informações pessoais<sup>45</sup>.

A Suprema Corte alemã também salientou a necessidade da observância do Princípio da Finalidade, uma vez que aos dados se conferiu destinação diversa daquela para cuja finalidade haviam sido recolhidos, sendo utilizados, também, para fins administrativos. O desrespeito à finalidade impediria o conhecimento, por parte dos administrados, sobre o uso efetivo de suas informações por parte da Administração Pública<sup>46</sup>.

À época em que o caso foi analisado, a Corte alemã salientou que os avanços tecnológicos proporcionaram dimensão até então desconhecida ao processamento de dados, e, portanto, poderia haver riscos a direitos e garantias fundamentais tutelados, momento em que se passou a reconhecer a necessidade de reinterpretação desses direitos<sup>47</sup>.

Conforme observa Ingo Sarlet, de acordo com Hans-Peter Bull, o primeiro encarregado da agência federal de proteção de dados alemã, a Corte Constitucional se preocupou, sobretudo, com a garantia dos cidadãos frente à repressão por parte do ente estatal, motivo pelo qual se enfatizou a transparência da coleta de informações e o respeito à finalidade que a motivou – finalidade esta que não poderia restar desrespeitada<sup>48</sup>.

#### **1.4. Proteção de dados individuais como direito fundamental autônomo: gerações de leis de proteção de dados pessoais e o estabelecimento das autoridades de proteção de dados**

Na década de 1980, em decorrência da mudança de perspectiva não apenas em relação ao conceito de privacidade, mas, sobretudo, tendo em vista a efemeridade das trocas comerciais e informacionais, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) editou algumas diretrizes, visando a que os países componentes da União Europeia pudessem se orientar para que, devido às transações, não houvesse interferência na esfera privada dos indivíduos, haja vista a necessidade de tentar conciliar desenvolvimento econômico e proteção de dados.

---

próprios dados pessoais”. SCHREIBER, Anderson. Direitos da personalidade. 2ª edição. São Paulo: Atlas S.A., 2013, p. 137.

<sup>45</sup> Ibid, p. 135-136.

<sup>46</sup> DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 194-195.

<sup>47</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 28.

<sup>48</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 50.

Foram editados, portanto, dois documentos considerados de suma importância: *Privacy Guidelines*, em 1980, e *Declaration on Transborder Data Flows*, em 1985, cujos textos estipulavam padrões normativos de proteção de dados, “a fim de assegurar o livre fluxo de informações entre seus países-membros”, devendo estes incorporar os princípios previstos, criando-se, assim, um ambiente regulatório uniforme<sup>49</sup>.

Dentre as orientações, destaque-se, principalmente, a *Fair Information Practice Principles* (FIPPs), pela qual o indivíduo deve participar de todo o fluxo informacional referente a seus dados.

Posteriormente, a OCDE e o Conselho da Europa editaram, respectivamente, Princípios e Diretrizes e a Convenção 108 para a Proteção de Indivíduos com Respeito ao Processamento Automatizado de Dados Pessoais, a denominada Convenção de Estrasburgo. Desde então, o tratamento de dados pessoais passou a ser previsto de forma expressa por institutos legais<sup>50</sup>.

Durante a década de 1990, foi editada a Diretiva 95/46/EC, considerada a primeira legislação europeia sobre proteção de dados pessoais. Tais normas tiveram como respaldo as diretrizes expedidas pela OCDE, além de formarem uma espécie de compilação de legislações esparsas que visavam a garantir aos cidadãos maior proteção frente ao Estado, devido às novas nuances de trocas de dados advinda da expansão da tecnologia<sup>51</sup>, tendo em vista, também, as trocas de dados entre países integrantes de blocos econômicos – sobretudo, a União Europeia.

Ressalte-se também a existência do *Article 29 Working Party* (Art. 29 WP), que se caracterizava por ser um órgão consultivo independente, cujas funções foram assumidas, a partir de 2002, pelo *European Data Protection Board*<sup>52</sup> (assunto este que será explorado de

<sup>49</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais, a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição do Kindle, 2019, p. 115 e 116.

<sup>50</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 42.

<sup>51</sup> Conforme Rodotá: “Esta evolução andou junta com o desenvolvimento – iniciado no começo dos anos 70 – dos inúmeros instrumentos nacionais e internacionais. Ao lado da primeira geração de leis nacionais sobre privacidade, outras iniciativas devem ser lembradas. A OCDE em 1980 e o Conselho da Europa em 1981 adotaram dois instrumentos nesta área – respectivamente, os Princípios Diretrizes e a Convenção 108. Em 1995, com a Diretiva da Comunidade Europeia 95/46, foi explicitamente afirmado que a aproximação de leis “não deve resultar numa diminuição da proteção que elas proporcionam, mas devem, ao contrário, procurar garantir um alto nível de proteção”. Em 2000, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia reconheceu a proteção de dados como um direito autônomo. Este pode ser considerado o último ponto de uma longa evolução, separando a privacidade da proteção de dados”. RODOTÁ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 16.

<sup>52</sup> ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja. Autoridades de controle, atribuições e sanções. VAINZOF, Rony. Dados pessoais, tratamento e princípios. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE

forma mais detalhada no capítulo 2, em que será retratada a implementação das autoridades independentes de proteção de dados).

Nos anos 2000, com a promulgação da Carta Europeia de Direitos Fundamentais, dissociaram-se o conceito de privacidade e o de proteção de dados individuais, que, conforme prevê expressamente o artigo 8º da referida legislação, passou a constituir direito fundamental autônomo no Velho Continente<sup>53</sup>.

Por sua vez, a Diretiva 95/46/CE, que ainda era considerada a legislação europeia sobre proteção de dados, acabou por se tornar obsoleta. Foi nesse contexto que, em 2016, foi publicada a *General Data Protection Regulation* (GDPR), a atual legislação europeia sobre proteção de dados, que influenciou o desenvolvimento de legislações em diversos países, principalmente os que tinham por escopo a manutenção das relações econômicas com países integrantes da OCDE.

Bruno Bioni<sup>54</sup> separa a evolução das legislações de proteção de dados em gerações. Tal sistemática será, portanto, adotada nesta pesquisa, enfatizando-se, dessa forma, seu posicionamento.

De acordo com o autor, atualmente, a sociedade experimenta a quarta geração legislativa sobre leis de proteção de dados, em que o consentimento do titular de dados é ponto determinante.

A primeira geração de leis de proteção de dados despontou após a Segunda Guerra Mundial, a partir do momento em que o ente estatal percebeu que “as informações pessoais dos seus cidadãos são úteis para planejar e coordenar as suas ações para um crescimento ordenado”<sup>55</sup>, momento em que alguns países cogitaram a criação dos *National Data Centers*, que consistiriam em um banco com informações unificadas. O foco, na primeira geração de leis, era o ente governamental, com o estabelecimento de normas que impedissem o desvirtuamento de dados pelo uso da tecnologia.

Já no que se denominou de segunda geração de leis, o enfoque se dá não apenas no ente estatal, mas na iniciativa privada, que também tem a capacidade de lidar com grandes

---

BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 228.

<sup>53</sup> “Esta evolução é claramente visível ao comparar a Carta da EU com as provisões feitas no Conselho da Europa de 1950. Estatui o artigo 8º da Convenção que “todos têm o respeito à vida privada e familiar, seu domicílio e sua correspondência”. Inversamente, a Carta estabelece a distinção entre o convencional ‘direito de respeito à vida privada e familiar’ (art. 7), que é baseado na Convenção, e o ‘direito à proteção de dados pessoais’ (art. 8), que se torna, por meio disso um novo e autônomo direito fundamental”. RODOTÁ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 16.

<sup>54</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense, Edição Kindle, p. 112.

<sup>55</sup> Ibid, p. 111.

bancos de dados. Nessa fase, não mais o Estado é responsável por gerir a atividade regulatória de proteção de dados, mas o próprio titular, o que também se destaca como característica da terceira geração legislativa, estágio em que “as normas de proteção de dados pessoais procuram assegurar a participação do indivíduo sobre todos os movimentos dos seus dados pessoais: da coleta ao compartilhamento”<sup>56</sup>.

Por fim, a quarta geração de leis tem como escopo primordial o estabelecimento de autoridades independentes visando à aplicação das leis, além de proposições normativas, relativizando o consentimento do indivíduo, muito embora não o tenha eliminado<sup>57</sup>.

Ressalte-se que as diretrizes da OCDE situam-se entre a terceira<sup>58</sup> e a quarta geração de leis de proteção de dados pessoais, ressaltando Bruno Bioni que se tratam de normas que elevam o titular de dados pessoais ao papel de protagonista das respectivas legislações, já que a noção de tratamento lícito está, a partir de então, vinculada à noção de consentimento.

O direito à proteção de dados não se originou de um ramo específico do Direito e nem da doutrina: há, em seu desenvolvimento, heterogeneidade de ordenamentos jurídicos que influenciaram os principais institutos. Dependendo do país sob enfoque, a proteção de dados tem relação a ramos como o direito constitucional, administrativo ou civil, havendo, inclusive, institutos relacionados ao direito penal<sup>59</sup>.

Verifica-se, portanto, que o tema referente à proteção de dados, embora tenha se desenvolvido em ambientes socioculturais semelhantes, possui traços distintos na Europa e nos Estados Unidos. A doutrina salienta, porém, que, atualmente, busca-se certa convergência e uniformidade na legislação de dados, devido, principalmente, ao fluxo internacional e à

---

<sup>56</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019, p. 113.

<sup>57</sup> De acordo com a pesquisa de Bruno Bioni: “A sua centralidade permaneceu sendo o traço marcante da abordagem regulatória. Tanto é verdade que, em meio a esse processo evolutivo, o consentimento passou a ser adjetivado, como devendo ser livre, informado, inequívoco, explícito e/ou específico, tal como ocorreu no direito comunitário europeu. Essa distribuição de qualificadores acaba, portanto, por desenhar um movimento refratário em torno do papel de destaque do consentimento quase como sendo sinônimo de autodeterminação informacional”. Ibid, p. 115.

<sup>58</sup> Ibid, p. 117.

<sup>59</sup> “Assim, verifica-se uma notável característica da proteção de dados, perceptível em diversas das suas formulações, que é a de procurar responder a demandas concretas com os instrumentos disponíveis, sem se filiar diretamente a categorias prévias. Seus instrumentos encerram uma boa dose de pragmatismo e de busca de eficiência para tratar de um objeto que não se prestava a ser enquadrado nos institutos jurídicos tradicionais com facilidade. Como verificou o filósofo Norberto Bobbio, ‘os direitos são produtos históricos, nascem de necessidades, quando emergem historicamente’”. DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 27.

crescente demanda por direitos à proteção de dados nos mais diversos países, como é o caso do Brasil<sup>60</sup>.

É relevante que se destaque, inclusive, que o avanço da digitalização impactou o direito positivo, a produção legislativa, além de influenciar, também, no funcionamento da Administração Pública e no cotidiano dos Tribunais, motivo pelo qual erigiu o termo “digitalização dos direitos fundamentais”, relacionado à digitalização do próprio Direito, que se traduz em um “reconhecimento gradual, na esfera constitucional e no âmbito do direito internacional, de um direito humano e fundamental à proteção de dados”, consistindo, portanto, em uma releitura dos direitos fundamentais clássicos<sup>61</sup>.

### 1.5. Proteção de dados pessoais como direito fundamental autônomo

Lawrence Lessig<sup>62</sup> tece interessante paralelo entre o direito à privacidade na era digital e os direitos autorais, constatando que a diferença entre ambos, quando propagados em rede, reside nas consequências e na forma com que os agentes públicos os encaram: enquanto a privacidade é sopesada com outros interesses públicos, os direitos autorais acabam por ser respaldados por uma corporação para quem é relevante sua proteção. Lessig conclui que os direitos autorais se relacionam a interesses bem organizados, cujos agentes têm força no cenário público, enquanto a proteção à privacidade corresponde a um interesse difuso e desorganizado, o que dificulta sobremaneira sua proteção.

A conexão em rede é mencionada sem que se desconsidere que os dados pessoais devem estar protegidos e resguardados independentemente de estarem ou não em ambiente

<sup>60</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 29.

<sup>61</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 41.

<sup>62</sup> *Privacy is a surprisingly similar story. Indeed, as Jonathan Zittrain argued in an essay published in the Stanford Law Review, the problems of privacy and copyright are exactly the same. With both, there's a bit of "our" data that "we've" lost control over. In the case of copyright, it is the data constituting a copy of our copyrighted work; in the case of privacy, it is the data representing some fact about us. In both cases, the Internet has produced this loss of control: with copyright, because the technology enables perfect and free copies of content; with privacy, as we'll see in this chapter, because the technology enables perpetual and cheap monitoring of behavior. In both cases, the question policy makers should ask is what mix of law and technology might restore the proper level of control. That level must balance private and public interests: With copyright, the balance is as I described in the last chapter; with privacy, it is as we'll explore in this chapter. The big difference between copyright and privacy, however, is the political economy that seeks a solution to each problem. With copyright, the interests threatened are powerful and well organized; with privacy, the interests threatened are diffuse and disorganized.* LESSIG, Lawrence. Code 2.0. Nova York: Basic Books, 2009, p. 200.

virtual, contudo, em tempos hodiernos, não se pode desconsiderar que as mais simples ações são feitas em ambiente virtual.

Esta conectividade a que estamos expostos advém da revolução tecnológica e da utilização corriqueira da internet em nosso cotidiano, principalmente devido à utilização massiva das redes sociais<sup>63</sup>, o que tornou a proteção de dados mais vulnerável nesse ambiente.

E, ao retratar a interação em rede, Daniel Solove<sup>64</sup> aborda a formação de dossiês digitais, cuja existência afeta não apenas indivíduos, mas instituições privadas e o próprio ente estatal: estes últimos atores, na verdade, tomam decisões com base na formação desses dossiês, ou seja, a partir de informações privilegiadas.

Isso é possível, de acordo com o autor, pois, ao fornecerem informações sobre si para estarem conectados em redes, os indivíduos acabam por ser alvo da formação de um perfil que tem impacto direto nas interações em rede. Tais dados podem ser coletados das mais diversas formas: pelo fornecimento de dados quando estes são solicitados em determinado site ou plataforma, a fim de que haja registro de determinado usuário, ou mesmo por meio de rastreamento “secreto”, que é feito com base em *clicks* que um usuário faz quando conectado (*clickstream data*), que demonstra a forma como navega na internet – essa informação é registrada em uma base de dados com o perfil daquele usuário, demonstrando seus principais interesses (permitindo a identificação por meio de *cookies* armazenados em dispositivos digitais)<sup>65</sup>.

Em subtópico anterior, se deu ênfase à formação de bancos de dados governamentais e privados, aos quais Daniel Solove faz menção ao abordar o armazenamento de dados individuais na internet. O ente estatal, por exemplo, utilizava esses bancos de dados, inicialmente, para fins de recenseamento, porém, com o incremento da tecnologia nos setores públicos, o armazenamento digital de dados permitiu a expansão das informações concernentes aos cidadãos, tais como as relacionadas à imigração, falência, pedidos de licença, e que contêm as mais variadas informações sobre cada usuário<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> “Most Americans now receive much of their news from social media, and all over the world, Facebook has become central to people’s experience of the world. It used to be said that the “Revolution Will Not Be Televised; maybe or maybe not, but you can be pretty sure that the revolution will be tweeted (#Revolution). [...]When people use Facebook to see exactly what they want to see, their understanding of the world can be greatly affected.[...] We are living in different political universes—something like science fiction’s parallel worlds. A lot of the supposed news is fake”. SUNSTEIN, Cass R.. Daily me. **#Republic**: divided democracy in the age of social media. Princeton University Press, p. 12.

<sup>64</sup> SOLOVE, Daniel J.. The digital person. New York University Press, 2006, p. 223.

<sup>65</sup> Ibid, p. 23-25.

<sup>66</sup> Ibid, p. 13-16.

Ao abordar esses casos, Daniel Solove se remete à formação de um perfil formado a partir de fragmentos de dados e informações que resultam na formação de um perfil digital (*digital person*), armazenados em bancos de dados e em dossiês digitais<sup>67</sup>.

A propagação e conjunto desses dados, que são colhidos mediante coleta massiva, constitui o que denominados de *Big Data*, cujo conceito foi delineado pelo Art. 29 WP após o Fórum Mundial de Davos, em 2012, e que se relaciona à análise e interpretação desses dados ao alvedrio de quem os coleta<sup>68</sup>.

Além da formação dos bancos de dados, há, concomitantemente, a formação de uma memória digital, que, diferentemente da memória humana, formada por meio de linguagem e das interações cotidianas, tais quais pinturas, fotografias, compartilhamento de informações, e que requer tempo para ser formada – e preservada –<sup>69</sup>, a era digital trouxe significativas mudanças para o mundo, como a possibilidade de podermos escolher como e quais informações desejamos rememorar, mediante a estruturação de uma memória digital, cuja formação, segundo Viktor Mayer-Schönberger<sup>70</sup>, é possível pela existência de quatro recursos: digitalização, armazenamento barato, recuperação rápida e alcance global (*digitalization, cheap storage, easy retrieval e global reach*).

A formação da memória digital e desses perfis, que expõem cada vez mais as vulnerabilidades dos indivíduos, advêm da própria necessidade do ser humano se conectar em rede<sup>71</sup>, fato que acaba por ter uma dupla faceta: ao mesmo tempo em que diminui as barreiras entre as trocas de informações instantâneas, favorecendo as interações comerciais e pessoais, acaba por enfraquecer o controle dos próprios dados, atingindo, conseqüentemente, o conceito de autodeterminação informativa.

<sup>67</sup> SOLOVE, Daniel J.. *The digital person*. New York University Press, 2006, p. 226.

<sup>68</sup> GOMES, Rodrigo Dias de Pinho. *Big Data: desafios à tutela da pessoa humana na sociedade da informação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2017, p. 3-19.

<sup>69</sup> MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. *Delete: the virtue of forgetting in the digital age*. Princeton University Press, 2011, p. 23-24.

<sup>70</sup> *Ibid*, p. 38.

<sup>71</sup> Nota Bauman: “Uma vez que finquem seus pés numa escola ou numa comunidade, seja ela física ou eletrônica, os sites de “rede social” se espalham à velocidade de uma “infecção virulenta ao extremo”. Com muita rapidez, deixaram de ser apenas uma opção entre muitas para se tornarem o endereço default de um número crescente de jovens, homens e mulheres. Obviamente, os inventores e promotores das redes eletrônicas tocaram uma corda sensível – ou num nervo exposto e tenso que há muito esperava o tipo certo de estímulo. Eles podem ter motivos para se vangloriar de terem satisfeito uma necessidade real, generalizada e urgente. E qual seria ela? “No cerne das redes sociais está o intercâmbio de informações pessoais.” Os usuários ficam felizes por “revelarem detalhes íntimos de suas vidas pessoais”, “fornecerem informações precisas” e “compartilharem fotografias”. Estima-se que 61% dos adolescentes britânicos com idades entre 13 e 17 anos “têm um perfil pessoal num site de rede” que possibilite “relacionar-se on-line”. BAUMAN, Zygmunt. *Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008, p. 6.

E, justamente por considerar esses fatores, o Tribunal Constitucional Federal alemão reconheceu o direito fundamental implícito à garantia da confiabilidade e integridade dos sistemas técnico-informacionais (*Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität Informationstechnischer Systeme*), também denominado de Direito Fundamental-TI (IT-Grundrecht), oriundo do direito da personalidade e do postulado da dignidade da pessoa humana<sup>72</sup>.

Tal conceito foi cunhado considerando-se que a proteção do indivíduo resta ameaçada diante do surgimento de novas formas de violação de direitos fundamentais, o que, segundo o Tribunal, demonstra que a autodeterminação informativa seria insuficiente, pois uma das lacunas deixadas pelo conceito diz respeito justamente à possibilidade de que indivíduos não autorizados pudessem ter acesso a dados armazenados em algum dispositivo, porém, sem que estejam sujeitos às regras sobre tratamento de dados<sup>73</sup>.

A doutrina, portanto, começa a amadurecer o conceito autônomo e fundamental de proteção de dados, como ocorre na Europa desde os anos 2000, a partir da constatação de que o conceito de autodeterminação informativa passa a ser insuficiente frente aos avanços advindos da era digital.

Ingo Sarlet<sup>74</sup> afirma que, em conformidade com as lições de Stefano Rodotà, a privacidade corresponde à impossibilidade de interferência de terceiros em relação ao indivíduo, enquanto a proteção de dados, por sua vez, “confere ao titular poderes positivos e dinâmicos postos à sua disposição com vistas ao controle sobre a coleta e o processamento dos dados que lhe digam respeito”, correspondendo, portanto, à informação, circulação e controle.

Bruno Bioni atrela a proteção de dados aos direitos da personalidade, que “seriam os caracteres corpóreos e incorpóreos que conformam a projeção da pessoa humana”. Nesse caso, a tutela jurídica protege os diferentes elementos que compõem os direitos da personalidade, tais quais nome, honra, integridade física e psíquica, incluindo-se aí, os dados pessoais, que se caracterizam por ser “uma projeção, extensão ou dimensão do seu titular”<sup>75</sup>.

Em sua visão, seria, por conseguinte, “contraproducente e até mesmo incoerente pensar a proteção do direito à privacidade”, tendo em vista que a privacidade está

---

<sup>72</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 53.

<sup>73</sup> Ibid, p. 53.

<sup>74</sup> Ibid, p. 51.

<sup>75</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019, p. 64.

intimamente atrelada ao controle das informações pessoais – ou seja, relaciona-se ao conceito de autodeterminação informativa –, devendo o direito à proteção de dados enquadrar-se nos direitos da personalidade como um direito autônomo<sup>76</sup>.

É interessante salientar que Bruno Bioni, embora se contraponha à ideia de proteção de dados como uma evolução do direito à privacidade (conforme esclarecido em tópico 1.3), não deixa de reconhecer que este direito constitui um pilar à democracia, sendo imanente ao indivíduo e estando intimamente relacionada ao desenvolvimento da personalidade, tendo em vista que “somente com a fuga da pressão social, os indivíduos conseguiriam desenvolver cada qual sua subjetividade para, posteriormente, projetá-la em meio à sociedade”<sup>77</sup>.

## **1.6. A Lei Geral de Proteção de Dados Brasileira – LGPD**

### **1.6.1. A perspectiva brasileira para a confecção da LGPD**

No dia 07 de maio de 2020, nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 6.387, 6.388, 6.389 e 6.393, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) asseverou que o direito à proteção de dados individuais deve constituir direito autônomo – e, portanto, apartado do direito à privacidade –, ao referendar a medida liminar proferida pela Ministra Rosa Weber, relatora das aludidas ADIs. A referida medida teve por escopo suspender a Medida Provisória (MP) nº 954/2020, que autorizava empresas de telefonia a fornecerem nomes, endereços e telefones de mais de cem milhões de pessoas ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sem que houvesse qualquer tipo de autorização nesse sentido<sup>78</sup>.

Nessa decisão, o STF entendeu que o direito à proteção de dados deveria ser considerado direito fundamental implícito<sup>79</sup>, decorrente da interpretação sistemática da CRFB.

<sup>76</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019, p. 66.

<sup>77</sup> Ibid, p. 93.

<sup>78</sup> MENDES, Laura Schertel, RODRIGUES JÚNIOR, Luiz Otávio. O Supremo Tribunal Federal e a proteção constitucional dos dados pessoais: rumo a um direito fundamental autônomo. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 83.

<sup>79</sup> Comunga do entendimento de que a Constituição da República alberga direitos fundamentais implícitos Ingo Wolfgang Sarlet, para quem: “[...] a nossa Constituição [...], ao referir os direitos “decorrentes do regime e dos princípios”, evidentemente consagrou a existência de direitos fundamentais não escritos, que podem ser deduzidos, por via de ato interpretativo, com base nos direitos constantes do “catálogo”, bem como no regime e nos princípios fundamentais da nossa Lei Suprema. Assim, sob pena de ficar desvirtuado o sentido da norma, cumpre reconhecer – a despeito de todas as dificuldades que a questão suscita – que, paralelamente aos direitos fundamentais fora do “catálogo” (com ou sem sede na Constituição formal), o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais abrange direitos não expressamente positivados”. (SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto

Além do reconhecimento da autonomia do direito fundamental à proteção de dados, Laura Schertel ressalta que a decisão da Ministra Rosa Weber se referiu ao conceito de dado pessoal de forma ampla, correspondendo a “informações, relacionadas à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural”, integrando “o âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (artigo 5º, *caput*), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (artigo 5º, incisos X e XII)”<sup>80</sup>.

Conquanto o STF tenha se guiado pela tônica de considerar o direito à proteção de dados como um direito autônomo, apartado do direito fundamental à privacidade, o Brasil percorreu uma longa trilha até que houvesse esse reconhecimento no que se refere à legislação, muito embora a jurisprudência<sup>81</sup> – principalmente a do Superior Tribunal de Justiça (STJ) –, já se respaldasse em conceitos como a autodeterminação informativa desde a década de 1990.

Quanto à análise da legislação, quando da promulgação da CRFB, embora o conceito de autodeterminação informativa já estivesse em voga no cenário europeu, conforme se abordou anteriormente, o inciso X do artigo 5º previu, de forma implícita, o direito à privacidade, como reflexo do direito à intimidade e à vida privada<sup>82</sup>.

José Afonso da Silva<sup>83</sup>, ao retratar os direitos fundamentais do ordenamento jurídico pátrio, nota que a terminologia utilizada pela CRFB não foi precisa, motivo pelo qual enxerga a privacidade em um sentido genérico e amplo “de modo a abarcar todas as manifestações da esfera íntima, privada e da personalidade, que o texto constitucional em exame consagrou”,

---

Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 86). Apesar da divergência doutrinária existente, o STF já havia se manifestado favoravelmente quanto à existência de direitos fundamentais implícitos na ocasião em que reconheceu a união civil homoafetiva como entidade familiar. Nesse sentido, está o voto do Ministro Celso de Mello: “O princípio constitucional da busca da felicidade, que decorre, por implicitude, do núcleo de que se irradia o postulado da dignidade da pessoa humana, assume papel de extremo relevo no processo de afirmação, gozo e expansão dos direitos fundamentais, qualificando-se, em função de sua própria teleologia, como fator de neutralização de práticas ou de omissões lesivas cuja ocorrência possa comprometer, afetar ou, até mesmo, esterilizar direitos e franquias individuais. Assiste, por isso mesmo, a todos, sem qualquer exclusão, o direito à busca da felicidade, verdadeiro postulado constitucional implícito, que se qualifica como expressão de uma ideia-força que deriva do princípio da essencial dignidade da pessoa humana” ([RE 477.554 AgR](#), rel. min. Celso de Mello, j. 16-8-2011, 2ª T, DJE de 26-8-2011).

<sup>80</sup> MENDES, Laura Schertel, RODRIGUES JÚNIOR, Luiz Otávio. O Supremo Tribunal Federal e a proteção constitucional dos dados pessoais: rumo a um direito fundamental autônomo. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 83.

<sup>81</sup> Em 1995, a jurisprudência da Corte já tratava de autodeterminação informativa quando da aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos cadastros negativos de crédito, quando do julgamento do REsp 22.337-8 – RS, de relatoria do Ministro Ruy Rosado. Mais recentemente, em 2019, também acerca de relações consumeristas, dessa vez sob relatoria da Ministra Nancy Andrighi, ao apreciar o REsp 1.758.799 – MG, o STJ reconheceu que comercializar ou disponibilizar dados pessoais de consumidores sem que haja comunicação ao titular é capaz de gerar dano moral *in re ipsa*.

<sup>82</sup> SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 305.

<sup>83</sup> SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37. ed.. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 208.

salientando que a privacidade deveria ser vista como o conjunto de informações acerca de um indivíduo sobre as quais este deve ter o devido controle. Dessa forma, a esfera de inviolabilidade é ampla, e abrange, na visão do autor, as “relações familiares e afetivas em geral, fatos, hábitos, local, nome, imagem, pensamentos, segredos, e, bem assim, as origens e planos futuros do indivíduo”.

Danilo Doneda, por sua vez, sustenta o posicionamento de que não se deve tecer diferenciação entre os termos privacidade e intimidade que constam no inciso X do artigo 5º, tendo em vista que, apesar de não negar a tênue diferença entre ambos (identificando no termo “vida privada” uma oposição à esfera pública e uma aproximação de “intimidade” ao *right to be let alone*), defende a identidade entre os termos, que podem ser integrados por uma atividade interpretativa<sup>84</sup>.

Inclusive, o mesmo autor<sup>85</sup> já ressaltava que, não obstante a proteção de dados ser oriunda da tutela da privacidade e que constitua garantia de caráter instrumental, sua origem não esteve apenas limitada a esse direito, mencionando leis estaduais originárias dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, anteriores a 1988, que permitiam o acesso e retificação de dados pessoais, e que já continham em seu bojo princípios que apenas atualmente foram consagrados na LGPD: a finalidade (artigo 6º, inciso I) e o consentimento informado (artigo 7º, inciso I).

Na década de 1990, já após a promulgação da CRFB, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) trouxe previsão expressa a respeito do direito de acesso e retificação de registros, determinando que a inclusão do consumidor em cadastros de restrição dependeria de sua expressa autorização. A intenção do legislador, nesse caso, foi atingir os bancos de dados que pusessem em risco o livre desenvolvimento da personalidade<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> A verdadeira questão que a terminologia constitucional nos apresenta é: como foram utilizados dois termos diversos, estamos diante de duas hipóteses diversas que devem ser valoradas de formas diferentes? Responderemos que não, pelos seguintes motivos: (i) a ausência de uma clara determinação terminológica na doutrina e jurisprudência, além do fato de ser a primeira vez que o tema ganha assento constitucional, podem ter sugerido ao legislador optar pelo excesso, até pelo temor de reduzir a aplicabilidade da norma; (ii) a discussão dogmática sobre os limites entre ambos os conceitos., visto o alto grau de subjetividade que encerra, desviaria o foco do problema principal, que é a aplicação do direito fundamental da pessoa humana em questão, em sua emanção constitucional. DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 104.

<sup>85</sup> “Trata-se, no Rio de Janeiro, da Lei Estadual nº 824, de 28 de dezembro de 1984, originária de projeto do deputado estadual Eduardo Chuay, que “Assegura o direito de obtenção de informações pessoais contidas em bancos de dados operando no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”; e em São Paulo, da Lei Estadual nº 5702 de 5 de junho de 1987, que “Concede ao cidadão o direito de acesso às informações nominiais sobre sua pessoa”. Note-se que a lei paulista refere-se textualmente aos dados em arquivos da administração pública, “inclusive fichários policiais”, o que parece indicar qual seria a provável motivação da norma”. Ibid, p. 329-330.

<sup>86</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019, p. 124.

Porém, embora seja claro para a doutrina que a legislação tenha conferido ao consumidor o controle em relação a suas informações pessoais, sobretudo na formação de banco de dados, tendo em vista sua notória hipossuficiência, há polêmica em torno da recente Lei Complementar nº 166/2019, que insere em bancos de dados nomes de cidadãos considerados “confiáveis” para o mercado, sem que, para tanto, seja necessário seu consentimento.

Em relação ao sigilo das operações de instituições financeiras, este foi assegurado pela Lei Complementar nº 105/2001, abrangendo instituições públicas e privadas que lidavam com dados classificados como sensíveis<sup>87</sup>.

Além da previsão constitucional, o Código Civil também faz menção à expressão “vida privada”, que deve restar inviolável, e, especificamente no que concerne à privacidade, esta não pode estar sujeita à “limitação voluntária”. Apesar da previsão, é necessário que se faça menção à análise de Anderson Schreiber, que entende que a legislação civil:

[...] deu à privacidade um tratamento inadequado. Em primeiro lugar, dedicou um único artigo à matéria, cuja importância se renova a cada dia na sociedade contemporânea. Nesse dispositivo solitário, o legislador limitou-se [...] a um enunciado genérico, que não acrescenta rigorosamente nada ao que já se encontrava previsto na Constituição. Perdeu, assim, a oportunidade de oferecer parâmetros para a solução de diversos conflitos concretos ligados à tutela da privacidade<sup>88</sup>.

Ademais, o Código Civil desconsiderou a evolução do conceito, pois, à época de sua publicação, em 2002, a privacidade não mais se referia apenas à proteção da intimidade da pessoa humana, dizendo respeito, também, à proteção de dados e informações<sup>89</sup>.

Posteriormente, o Brasil deu um passo a mais em relação à proteção de dados: o Marco Civil da Internet (MCI), Lei 12.965/2014, foi a primeira legislação brasileira que discorreu acerca das relações que os indivíduos mantêm em rede, tendo sido resultado de manifestações sociais contra a regulamentação da internet por meio de leis penais. Por este motivo, há previsão de garantias e direitos no ambiente eletrônico<sup>90</sup>.

O MCI previu expressamente o termo “privacidade” em seu texto<sup>91</sup>, tanto em seu artigo 7º e respectivos incisos, quanto no artigo 8º, e estabelece a nulidade das cláusulas que violem o direito à privacidade.

<sup>87</sup> GOMES, Rodrigo de Pinho. Big Data: desafios à tutela da pessoa humana na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2017, p. 114.

<sup>88</sup> SCHREIBER, Anderson. Direitos da personalidade. 2. ed.. São Paulo: Atlas S.A., 2013, p. 134.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 135.

<sup>90</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019, p. 127-128.

<sup>91</sup> GOMES, Rodrigo de Pinho, op. cit., p. 87.

Saliente-se que, após revelações de Edward Snowden sobre espionagem feita pela Agência Nacional de Segurança, o MCI sofreu algumas alterações em seu texto, para que às normas sobre privacidade fosse conferida determinante rigidez<sup>92</sup>.

Essa legislação sofreu intensa influência do princípio da autodeterminação informativa para a proteção de dados pessoais, priorizando o consentimento do indivíduo em relação ao fluxo de dados, principalmente em ambiente virtual<sup>93</sup>.

Posteriormente, a fim de se adaptar ao Regulamento Europeu de Proteção de Dados e às diretrizes da OCDE<sup>94</sup>, foi publicada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018, para que se resguardem, primordialmente, direitos fundamentais, seja dos cidadãos, seja de atores da iniciativa privada.

Em conformidade com as diretrizes internacionais e seguindo a mesma toada que originou o texto do MCI, a LGPD teve como tônica o consentimento do indivíduo em relação à utilização de seus dados.

A publicação da LGPD, conforme as diretrizes internacionais, inseriu o Brasil no rol de países que contêm legislações específicas de proteção de dados – incluindo-se aí a previsão de uma autoridade independente (conforme se detalhará no capítulo 2). O mapa a seguir, oriundo do sítio eletrônico do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), extraído originalmente do sítio eletrônico da *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL), demonstra quais os países que atualmente contam com legislação de proteção de dados ao redor do globo:

---

<sup>92</sup> Apenas a título de ilustração, o art. 7º detinha, apenas, cinco incisos<sup>105</sup>, passando a ter, no cenário “pós-Snowden”, oito incisos, sendo que todos eles foram direcionados para a proteção dos dados pessoais<sup>106</sup>. Com o acréscimo de tais dispositivos, houve uma alteração de ordem qualitativa no arranjo normativo do MCI, tendo sido o usuário eleito como o grande protagonista para desempenhar a proteção de seus dados pessoais. BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019, p. 129.

<sup>93</sup> Ibid, p. 130.

<sup>94</sup> Ibid, p. 121.

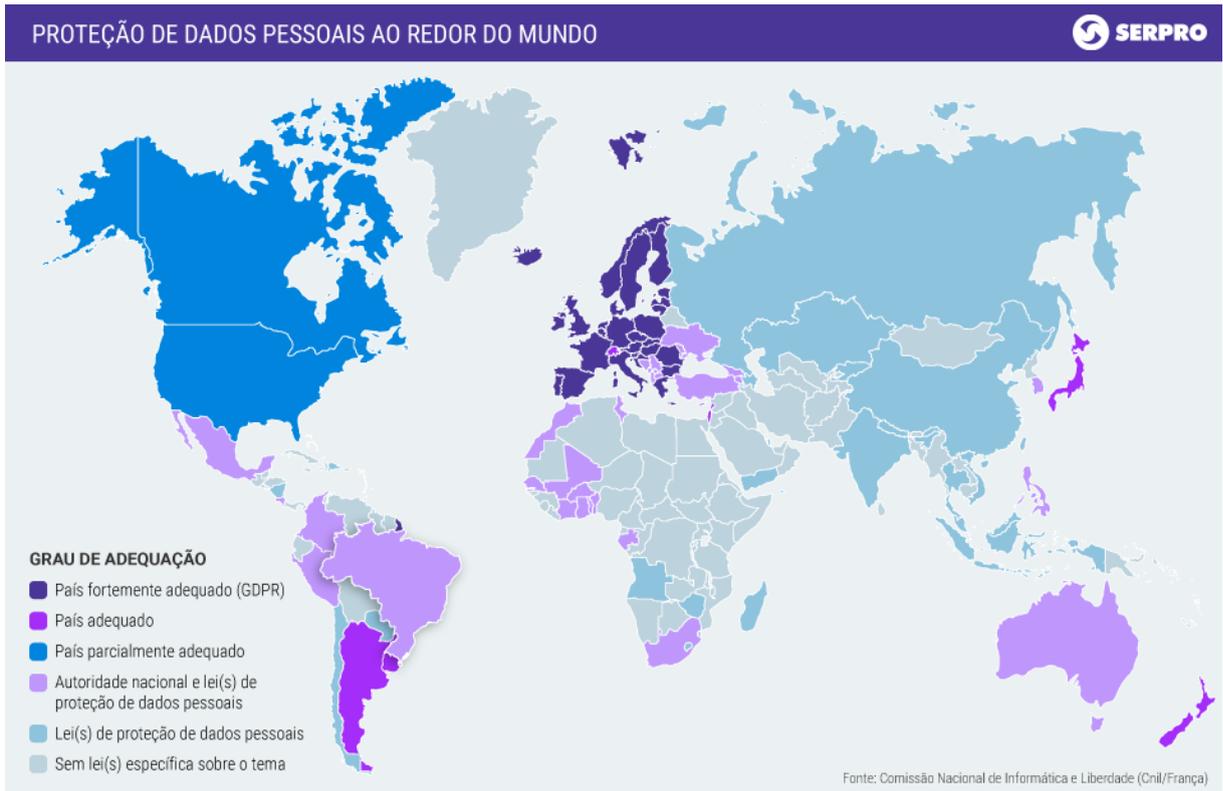


Figura 1: Proteção de dados ao redor do mundo  
 Fonte: SERPRO<sup>95</sup>

É importante frisar que, no ano de aprovação da LGPD, em 2018, o governo brasileiro manifestou publicamente sua intenção em integrar a OCDE. Essa foi a engrenagem que impulsionou o trâmite legislativo e a posterior publicação da lei em ano eleitoral<sup>96</sup>.

Percebe-se, portanto, que, apesar de o termo “proteção de dados” ser recente em território brasileiro, questões atinentes ao assunto não são novidade, e, durante muito tempo, a proteção de dados esteve associada ao direito à privacidade. Bruno Bioni<sup>97</sup> ressalta a ambivalência quando da utilização de ambos os conceitos, motivo pelo qual assuntos referentes à proteção de dados em território brasileiro são, muitas vezes, analisados à luz da evolução do direito à privacidade.

O autor<sup>98</sup> atribui esse fenômeno ao fato de que, apesar de as questões regulatórias e

<sup>95</sup> Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. Em que “estágio” estamos? Confira o mapa da proteção de dados pessoais no mundo. Disponível em <<https://www.serpro.gov.br/lgpd/menu/a-lgpd/mapa-da-protecao-de-dados-pessoais>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>96</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da *accountability*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, edição Kindle, p. 62.

<sup>97</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 29-30.

<sup>98</sup> De acordo com o entendimento de Danilo Doneda: “Há alguns aspectos que confirmam a hipótese dessa ‘estranheza’. Um deles é o fato de que a dinâmica que inspirou, nos Estados Unidos e em vários países

normativas sobre proteção de dados terem repercutido em nosso país, não houve relevante influência na doutrina e jurisprudência no que tange ao direito à privacidade, e essa lacuna se reflete, atualmente, na ausência de soluções prévias em relação ao surgimento de novas tecnologias, por exemplo<sup>99</sup>.

Por fim, no dia 10 de fevereiro de 2022, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 115, que conferiu previsão expressa ao direito fundamental à proteção de dados, a ser incluído no rol do artigo 5º, no inciso XII-A, bem como a inclusão do inciso XXX no artigo 22, ambos da CRFB, conferindo à União competência privativa para legislar sobre matéria referente a tratamento de dados pessoais<sup>100</sup>.

Considerando-se as conjecturas tecidas, percebe-se que, a fim de que haja a efetiva proteção de dados individuais, seja sob o enfoque da autodeterminação informativa ou da proteção de dados como direito fundamental autônomo, a questão perpassa pela constituição de uma autoridade de proteção de dados, com vistas a fiscalizar o cumprimento da LGPD, bem como aplicar eventuais sanções quando de seu descumprimento (de acordo com o que será explorado de forma mais detalhada no capítulo 2).

### **1.7. O caráter dialético-normativo da LGPD: os direitos fundamentais à proteção de dados à livre iniciativa (bem como ao desenvolvimento econômico e tecnológico)**

Antes de se abordar especificamente a LGPD, é necessário que se faça menção a dois princípios específicos que vigem na ordem jurídico-constitucional brasileira: (i) a vida privada, que possui relação com os direitos protegidos na lei de proteção de dados, prevista no inciso X do artigo 5º, conforme se fez menção em subtópico anterior; (ii) e a livre iniciativa, prevista no inciso IV do artigo 1º, que constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, bem como no *caput* do artigo 170, que prevê os fundamentos gerais da ordem econômica.

Esses princípios foram mencionados devido à expressa menção, nos artigos 1º e 2º,

---

européus, os debates que levaram às primeiras formulações regulatórias e normativas sobre proteção de dados também repercutiu no Brasil, sem que, de fato, tivesse influenciado doutrinária ou jurisprudencialmente o direito à privacidade. Outro é que essas mesmas dinâmicas acabaram por encontrar ressonância em corpos normativos específicos, como o caso do direito do consumidor, o que, de certa forma, diminuiu a demanda pelo seu tratamento autônomo”. DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 30.

<sup>99</sup> Ibid, p. 30-32.

<sup>100</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 56.

respectivamente, da LGPD, que prevê a proteção dos direitos fundamentais da privacidade e da liberdade – embora hoje a proteção de dados individuais tenha sido reconhecida como direito autônomo, não se pode olvidar de que parte da doutrina o considera evolução do direito à privacidade – e o incentivo à livre iniciativa e à livre concorrência.

Dessa forma, nota-se que, da mesma forma que a CRFB erigiu a proteção da pessoa humana, sob a égide do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, e da livre iniciativa, ambos figurando como fundamentos da República Federativa do Brasil, a LGPD previu expressamente ambos os princípios logo em suas disposições preliminares, constando, portanto, dentre os fundamentos da disciplina da proteção de dados pessoais.

Sobre essa questão, Bioni menciona que, analisando-se o contexto de normas referentes à proteção de dados, constata-se sua dupla função: a garantia da privacidade, bem como a guarda de outros direitos fundamentais, além do fomento ao desenvolvimento econômico<sup>101</sup>.

Demonstrou-se, neste capítulo, que, até o advento da LGPD, não havia no Brasil normas específicas de proteção de dados, o que proporcionava ausência de uniformidade quanto à temática:

Essa assimetria gerava insegurança para: a) que os mais diversos setores produtivos trocassem dados entre si com o objetivo de desenvolver novos modelos de negócios; b) a formulação de políticas públicas e parcerias público-privadas igualmente dependentes desse intercâmbio de dados; e c) o cidadão que não detinha uma proteção integral e universal com relação a todas as atividades do cotidiano em que fornece seus dados, seja para o setor privado ou público<sup>102</sup>.

De acordo com o que se retratou anteriormente em tópico 1.4, a sociedade experimenta o que a doutrina denomina de quarta geração legislativa sobre proteção de dados, cujo enfoque é pautado no consentimento do indivíduo. Dessa forma, a LGPD procurou priorizar os atores do cenário econômico: ao mesmo tempo em que visa a proteger o direito fundamental à proteção de dados (artigo 1º), priorizando os destinatários de serviços, há também preocupação quanto à iniciativa privada, mediante o fomento ao desenvolvimento tecnológico e da inovação (artigo 2º).

Segundo Rony Vainzof, a pedra de toque quando se trata de regulação consiste justamente em sopesar valores como interesses sociais e econômicos, entre o público e o privado, que devem restar indissociáveis, que, apesar de a primeira vista serem antagônicos,

---

<sup>101</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019, p. 107.

<sup>102</sup> Ibid, p. 108.

devem restar equilibrados<sup>103</sup>.

Inclusive, o modelo de legislação que adota autoridades de proteção de dados com natureza independente, nos quais, inclusive, se inspirou a LGPD, é o que se desenvolve na Europa desde a década de 1970<sup>104</sup>.

Um dos maiores dilemas do cenário atual consiste em conciliar a regulação estatal com os avanços tecnológicos, pois, além de se verificar mudanças significativas em sua forma de funcionamento diariamente, as operações mais simples são realizadas mediante ferramentas digitais, motivo pelo qual a segurança digital é de primordial interesse social<sup>105</sup>.

Bruno Bioni enfatiza que classificar o direito à proteção de dados como direito fundamental equivale a um dos critérios para que se analise a convergência regulatória para que dois países ou blocos econômicos possam eventualmente firmar acordos de livre fluxo de dados<sup>106</sup>.

Além disso, nota que a utilização de dados pessoais torna rentável determinados tipos de negócios, por movimentarem a economia, servindo, inclusive, como respaldo para a formulação de políticas públicas. Justamente por esse motivo, salienta a dupla função das leis de proteção de dados pessoais: garantir tanto a privacidade quanto outros direitos fundamentais – como é o caso recentemente da proteção de dados, conforme julgamento do STF a que se fez menção anteriormente –, quanto o fomento ao desenvolvimento econômico<sup>107</sup>.

Portanto, com a definição de direitos e obrigações concernentes ao tratamento de dados pessoais, tanto pelas diretrizes da OCDE, quanto pelas leis específicas sobre proteção de dados, há o intuito de conferir-se segurança jurídica não apenas aos administrados, mas à própria Administração Pública e à iniciativa privada, a fim de regulamentar de que forma se

---

<sup>103</sup> VAINZOF, Rony. Dados pessoais, tratamento e princípios. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 38.

<sup>104</sup> A previsão de autoridades administrativas independentes com a função de proteger dados decorre da Diretiva 46/95/CE, sendo característica intrínseca do modelo europeu, datando, inclusive, algumas delas, de anos anteriores, como é o caso da *Datenschutzbeauftragter*, autoridade alemã da década de 70. DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 386.

<sup>105</sup> BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas, p. 127-128. ALMEIDA, Fernando Menezes de. A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira. Regulação e novas tecnologias. FREITAS, Rafael Vêras de., RIBEIRO, Leonardo Coelho. FEIGELSON, Bruno (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017.

<sup>106</sup> BIONI, Bruno Ricardo; ALVES, Fabrício da Mota. A importância da PEC de proteção de dados mesmo após o histórico julgamento do STF. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/06/23/importancia-pec-de-protecao-de-dados/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

<sup>107</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais, a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense –Edição Kindle, 2019, p. 107.

dará o fluxo de dados<sup>108</sup>.

Para além da dicotomia anterior, que restou aparentemente equilibrada tanto pelo caráter constitucional advindo pós-1988 quanto pelo advento da LGPD, que preconizou os mesmos princípios, seguindo uma tendência mundial, de acordo com o que se demonstrou anteriormente, é necessário que se faça menção, também, à EC nº 85 de 2015, que tornou mais fortalecidas as normas constitucionais de incentivo à ciência e à tecnologia<sup>109</sup>, promulgada em cenário anterior ao da LGPD.

A doutrina salienta que a prática legislativa, ou seja, o incentivo a determinados ramos do saber a partir da inserção de emendas ou publicação de leis, acaba por ser, na verdade, um estímulo à ação da Administração Pública e da iniciativa privada, promovendo o fomento econômico, muito embora haja o reconhecimento de que tais práticas poderiam ser adotadas, inclusive, anteriormente à promulgação da emenda. Suscita-se que um dos motivos pelos quais o incentivo não se fazia notório era o temor quanto às sanções advindas do controle de órgãos internos e externos. Por isso, o fortalecimento legislativo visa, sobretudo, a remover entraves jurídicos no que tange à aplicação de medidas que promovam a inovação científica e tecnológica<sup>110</sup>.

Deve-se ressaltar que as normas inseridas na CRFB pela EC nº 85/15 já constavam no próprio texto constitucional, porém, para além de harmonizar os institutos referentes à matéria, a inclusão de determinadas normas e comandos na CRFB tem relevante caráter político, de modo a estimular o legislador infraconstitucional, conferindo segurança jurídica, além de servir de respaldo para a formulação de políticas públicas<sup>111</sup>.

Dessa forma, o caminho constitucional já estava pavimentado para os princípios constantes na LGPD, dentre eles, o desenvolvimento econômico e tecnológico e da inovação, constantes no inciso V do artigo 2º da referida legislação.

---

<sup>108</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais, a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense –Edição Kindle, 2019, p. 107.

<sup>109</sup> ALMEIDA, Fernando Menezes de. A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira. Regulação e novas tecnologias. FREITAS, Rafael Vêras de., RIBEIRO, Leonardo Coelho. FEIGELSON, Bruno (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 101.

<sup>110</sup> Ibid, p. 100.

<sup>111</sup> Ibid, p. 102.

## CAPÍTULO 2. PREVISÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS ANTE O DELINEAMENTO DOS MODELOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS DE DIREITO PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

*Who controls the past now controls the future  
Who controls the present now controls the past  
Who controls the past now controls the future  
Who controls the present now?  
Now testify... it's right outside your door*

(*Testify*, Rage Against the Machine)

### 2.1. O estabelecimento das Autoridades de Proteção de Dados Pessoais

Após a compreensão do histórico referente à proteção de dados pessoais, neste tópico há o intuito de analisar os motivos que ensejaram a constituição das autoridades de proteção de dados, o que influenciou sobremaneira na implementação e delineamento das competências destinadas à ANPD.

É comum que países que adotam sistemas de proteção de dados pessoais contem com a previsão de instituições cujo objetivo consiste em intermediar e regular as relações entre o Poder Público, os agentes de tratamento e os titulares de dados pessoais.

E, conforme fora explicado no capítulo 1, é importante que se faça tal comparação entre os modelos europeu e estadunidense, uma vez que ambos os territórios desenvolvem mecanismos de proteção de dados que se destacaram preponderantemente no cenário internacional e que tiveram inegável influência na confecção da LGPD.

Nesse contexto, fez-se menção, também, no tópico 1.4, à existência do *Article 29 Working Party* (Art.29 WP) no cenário europeu, cujas atividades cessaram em 25 de maio de 2018. O Art. 29 WP era considerado órgão consultivo independente no tocante à proteção de dados e privacidade. Suas funções constam no artigo 30º da Diretiva 95/46/CE e no artigo 15º da Diretiva 2002/58/CE<sup>112</sup>.

Apesar de o órgão ter sido substituído pelo atual *European Data Protection Board* (EDPB), comitê que será abordado em tópico posterior, as opiniões anteriormente emitidas pelo Art. 29 WP são considerados meios válidos de pesquisa, e auxiliam na interpretação da

---

<sup>112</sup> ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja. Autoridades de controle, atribuições e sanções. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 228-229.

GDPR, com exceção de temas que tenham sido regulados por lei posterior ou por diretivas do EDPB em sentido contrário<sup>113</sup>.

Conforme havia sido dito, durante a década de 1970, o sistema de proteção de dados visava a resguardar os titulares de dados de bancos centralizados, que, até aquela época, eram recorrentemente utilizados pelo ente estatal.

Àquela época, alguns países do continente europeu, além de já possuírem legislações específicas sobre proteção de dados e jurisprudência no sentido de conferir aos titulares o direito à autodeterminação informativa, também previam a constituição de autoridades de proteção de dados. É o caso da Alemanha e da França, países que contavam, respectivamente, com a *Datenschutzbeauftragter* e a *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL)<sup>114</sup>.

A criação de ambas as autoridades acabou por consolidar, em território europeu, um modelo jurídico que inseriu as autoridades “como elemento integrante da técnica legislativa”<sup>115</sup> no tocante à proteção de dados, e cuja constituição passou a ter previsão normativa após o advento da Diretiva 95/46/CE.

Foi nesta época em que emergiram basicamente três modelos distintos de regulação relativos à lei de proteção de dados pessoais em continente europeu.

De um lado, aquelas constantes na Alemanha e na Áustria, respectivamente, *Bundesdatenschutzgesetz* (BDSG) – lei federal de proteção de dados alemã, de 1977 – e *Datenschutzgesetz* (DSG) – lei federal de proteção de dados austríaca, de 1978 –, que previam um papel consultivo e de aconselhamento às autoridades de proteção de dados. De outro, a Suécia introduziu um modelo baseado no fornecimento de licença – nesse caso, para que dados pessoais fossem objeto de processamento, era necessária a autorização da autoridade competente<sup>116</sup>, o *Datainspektionen*<sup>117</sup>.

O modelo adotado no Continente Europeu é o oposto do existente nos Estados Unidos, em que foi constatado o terceiro modelo de proteção de dados pessoais. O sistema

<sup>113</sup> ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja. Autoridades de controle, atribuições e sanções. In: *Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 228-229.*

<sup>114</sup> DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 308.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> SHCÜTZ, Philip. *Data Protection Authorities under the EU General Data Protection Regulation. A New Global Benchmark (extended version)*. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/357528774\\_Data\\_Protection\\_Authorities\\_under\\_the\\_EU\\_General\\_Data\\_Protection\\_Regulation\\_A\\_New\\_Global\\_Benchmark\\_extended\\_version](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>117</sup> ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja, op. cit., p. 233.

estadunidense conta com uma descentralização legislativa<sup>118</sup>, restando aos tribunais delinarem a proteção de dados por meio da jurisprudência<sup>119</sup>. Com o advento do *Fair Credit Reporting Act* de 1970, foi implementada a *Federal Trade Commission* (FTC), entidade que, além de regular as relações econômicas, tem por escopo zelar pela proteção de dados pessoais<sup>120</sup>.

No que se refere à segunda geração de leis, em que o foco consistia no fortalecimento dos direitos individuais à privacidade, constatou-se o crescimento de bancos de dados descentralizados, tanto estatais, quanto da iniciativa privada. Durante este período, o papel das autoridades de proteção se adequou ao fortalecimento dos direitos à proteção de dados pessoais, tendo em vista a necessidade da previsão de uma autoridade que pudesse lidar com reclamações e prestar assistência aos titulares de dados<sup>121</sup>.

Philip Schütz nota que, apesar de já existir previsão normativa quanto à proteção de dados na Diretiva 95/46/CE, foi apenas em 2001 que o Conselho da Europa adotou um protocolo adicional à Convenção nº 108. A partir de então, no artigo 13 passou a constar a previsão de que países signatários constituíssem uma ou mais autoridades que assegurassem a observância das normas em vigor<sup>122</sup>. Para o autor, a Convenção nº 108 constitui um marco do segundo estágio de legislações de proteção de dados:

Chapter IV – Mutual assistance

Article 13 – Co-operation between Parties

[...]

3. An authority designated by a Party shall at the request of an authority designated by another Party: a furnish information on its law and administrative practice in the field of data protection; b take, in conformity with its domestic law and for the sole purpose of protection of privacy, all appropriate measures for furnishing factual

<sup>118</sup> Danilo Doneda nota que, no modelo norte-americano, uma autoridade especificamente destinada à proteção de dados é dispensável, tendo em vista que tal objeto fica destinado à proteção perante os tribunais, enquanto em continente europeu esse modelo não apenas é necessário como indispensável, contando com previsão expressa tanto na Carta de Direitos da União Europeia quanto na *General Data Protection Regulation* – Regulamento Geral de Proteção de Dados europeu. DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 310.

<sup>119</sup> De acordo com o que se esclareceu em nota de rodapé tópico 1.3 do capítulo 1, cabe, pela interpretação da Quarta Emenda, a delimitação do direito à proteção de dados, que, portanto, acaba por ser corolário do direito à privacidade.

<sup>120</sup> PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira: uma visão otimista, p. 209. Disponível em: <[https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista\\_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z](https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>121</sup> SHCÜTZ, Philip. Data Protection Authorities under the EU General Data Protection Regulation. A New Global Benchmark (extended version). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/357528774\\_Data\\_Protection\\_Authorities\\_under\\_the\\_EU\\_General\\_Data\\_Protection\\_Regulation\\_A\\_New\\_Global\\_Benchmark\\_extended\\_version](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>122</sup> WIMMER, Míriam. Os desafios do enforcement na LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intergovernamental. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 397.

information relating to specific automatic processing carried out in its territory, with the exception however of the personal data being processed<sup>123</sup>.

O terceiro estágio é caracterizado por um período de revisão, em que a tendência é conferir ao indivíduo a possibilidade de exercer o controle de seus dados, sendo esta a vertente da autodeterminação informativa.

Após a emblemática decisão do Tribunal Constitucional Alemão no ano de 1983 (tópico 1.3), notou-se, no final da década de 1980, o advento de diversas autoridades de proteção de dados na Europa. Foram implementadas autoridades na Finlândia (1987), Holanda (1988), Portugal (1991), Espanha (1992) e Bélgica (1992)<sup>124</sup>.

Schütz menciona, também, um quarto estágio de desenvolvimento das legislações de proteção de dados, marcado pela diminuição da competência regulatória nacional dos países devido ao advento do Estado supranacional europeu em 1995.

Durante esse período, no ano de 2013 foi editada, pela OCDE, a *Recommendation of the Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, que prevê a necessidade “de que países-membros estabeleçam e mantenham autoridades para *enforcement* da privacidade com a governança, com os recursos e com a *expertise* necessários para exercer suas competências”<sup>125</sup>:

PART ONE. GENERAL

[...]

d) “**privacy enforcement authority**” means any public body, as determined by each Member country, that is responsible for enforcing laws protecting privacy, and that has powers to conduct investigations or pursue enforcement proceedings;

e) “transborder flows of personal data” means movements of personal data across national borders<sup>126</sup>.

Parte do quarto estágio, inclusive, foi a previsão do direito fundamental à proteção de dados. Às autoridades também foi conferido *status* constitucional, já que a Carta de Direitos

<sup>123</sup> Council of Europe. European Treaty series n° 108. Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data. Disponível em: <<https://rm.coe.int/1680078b37>>. Acesso em: 18.ago.2022.

<sup>124</sup> SHCÜTZ, Philip. Data Protection Authorities under the EU General Data Protection Regulation. A New Global Benchmark (extended version). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/357528774\\_Data\\_Protection\\_Authorities\\_under\\_the\\_EU\\_General\\_Data\\_Protection\\_Regulation\\_A\\_New\\_Global\\_Benchmark\\_extended\\_version](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version)>. Acesso em: 16.ago 2022.

<sup>125</sup> WIMMER, Míriam. WIMMER, Míriam. Os desafios do enforcement na LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intergovernamental. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 397.

<sup>126</sup> Organization for Economic Cooperation and Development – OECD. OECD Legal Instruments. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0188>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Fundamentais da União Europeia prevê a obrigatoriedade da constituição de uma autoridade independente em cada país componente do bloco<sup>127</sup>:

Artigo 8º

1. **Todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito.**

[...]

3. **O cumprimento destas regras fica sujeito a fiscalização por parte de uma autoridade independente**<sup>128</sup>.

Esta previsão foi incorporada ao GDPR – legislação que substituiu a Diretiva 95/46/CE –, que traz a previsão de que cada país componente da União Europeia conte com uma instituição pública que se encarregue especificamente da proteção de dados pessoais. Inclui-se aí a *Information Commissioner’s Office* (ICO), autoridade britânica, que subsiste mesmo após o *British Exit* – “*Brexit*”<sup>129</sup>.

Dessa forma, a GDPR conta com a previsão das *Data Protection Authorities* (DPAs) em seu artigo 51, estabelecendo o artigo 52 que tais autoridades deverão funcionar de forma independente, característica esta que se estende a seus membros, não devendo existir qualquer influência externa no exercício de suas funções<sup>130</sup>:

**Art. 51 GDPR Supervisory authority**

1. Each Member State shall provide for one or more independent public authorities to be responsible for monitoring the application of this Regulation, in order to protect the fundamental rights and freedoms of natural persons in relation to processing and to facilitate the free flow of personal data within the Union (‘supervisory authority’)<sup>131</sup>.

Nesta época, houve o recrudescimento de uma legislação de proteção de dados focada na diminuição da competência regulatória e um significativo fortalecimento da legislação existente e do poder de intervenção das DPAs, principalmente diante da possibilidade do estabelecimento de multas monetárias constantes na GDPR.

<sup>127</sup> PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira: uma visão otimista. p. 210. Disponível em: <[https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista\\_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z](https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>128</sup> Jornal Oficial das Comunidades Europeias. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em <[https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>129</sup> Information Commissioner’s Office – ICO. International transfers after the UK exit from the EU Implementation Period. Disponível em: <<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/international-transfers-after-uk-exit/>>. Acesso em: 07 abr. 2022.

<sup>130</sup> ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja. Autoridades de controle, atribuições e sanções. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 228-229.

<sup>131</sup> Supervisory Authority. General Data Protection Regulation. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/art-51-gdpr/>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Philip Schüz nota que a União Europeia estabeleceu um novo *benchmark* no que tange à importância de uma autoridade de supervisão com o advento da GDPR, que é aparentemente o primeiro instrumento internacional de delineamento de proteção de dados pessoais<sup>132</sup>. O autor, com base em estudos realizados por Spiros Simitis<sup>133</sup>, traçou uma linha do tempo referente à evolução do papel desempenhado pelas *Data Protection Authorities* de 1970 a 2016, ano em que houve o advento da GDPR:

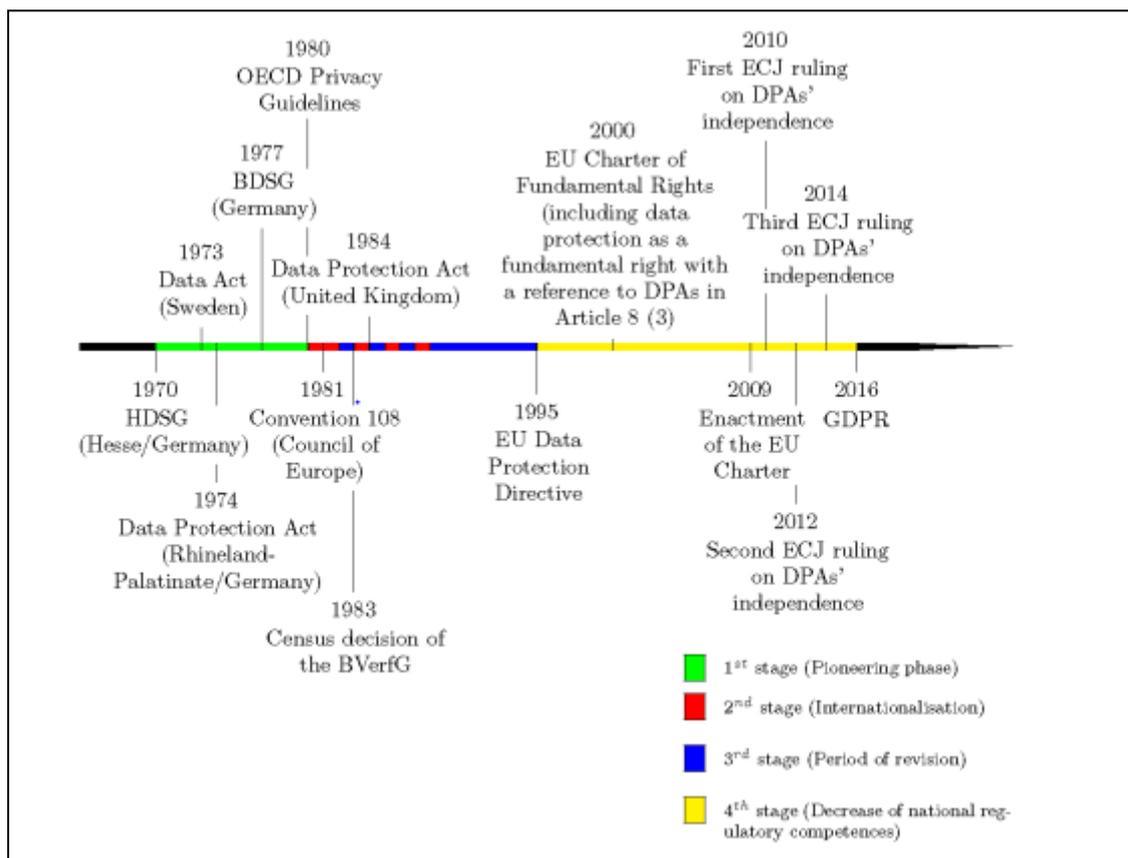


Figura 2: Evolução da função das *Data Protection Authorities* em conformidade com a evolução das legislações de proteção de dados

Fonte: Quadro elaborado por Philip Schütz com base nos estudos de Spiros Simitis

Incluem-se dentre as principais funções das *DPAs*: (i) a conscientização do público em geral e empresas sobre regras, efeitos e direitos tutelados pelo GDPR; (ii) aconselhamento, em observância à legislação dos Estados Membros, o Parlamento, o Governo, instituições e

<sup>132</sup> SHCÛTZ, Philip. Data Protection Authorities under the EU General Data Protection Regulation. A New Global Benchmark (extended version). Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/357528774\\_Data\\_Protection\\_Authorities\\_under\\_the\\_EU\\_General\\_Data\\_Protection\\_Regulation\\_A\\_New\\_Global\\_Benchmark\\_extended\\_version](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>133</sup> A *Oxford Academic* menciona Spiro Smits como um dos fundadores das leis de proteção de dados europeias. Foi comissário de proteção de dados na Alemanha durante os anos de 1975 a 1991 e influenciou sobremaneira na confecção da legislação alemã de proteção de dados. Disponível em: <<https://academic.oup.com/idpl/article-abstract/2/2/113/755333?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

outros entes sobre medidas (legislativas ou não) relacionadas à proteção de dados das pessoas singulares; (iii) prestação de informações; (iv) análise das reclamações dos titulares de dados; (v) investigações de ilícitos; (vi) acompanhamento de fatos novos relevantes; (vii) orientações sobre o estabelecimento de procedimentos de tratamento de dados e códigos de conduta, além de incentivar procedimentos de certificação em proteção de dados, dentre outros<sup>134</sup>.

O conjunto das DPAs compõe o *European Data Protection Board* (EDPB), comitê que substituiu o Art. 29 WP, e cujo objetivo é, basicamente, reunir as autoridades europeias a fim de se conferir uniformidade à aplicação da legislação de proteção de dados<sup>135</sup>.

As autoridades de proteção de dados são parte fundamental da estrutura administrativa e jurídica concernente à proteção de dados, sendo verdadeiros pilares entre os diferentes atores componentes da sociedade, como as esferas do mercado, o setor público e os consumidores. Sua essencialidade reside no fato de que desempenham atividades com alto grau de especialização, o que não seria realizado com tanta excelência por setores que não fossem especialmente constituídos para tanto<sup>136</sup>.

Por esse motivo, a previsão de uma autoridade de proteção de dados não está adstrita ao território europeu, e, de acordo com o *Graham Greenleaf*, os 132 países que contêm legislação de proteção de dados contam com uma entidade de gênero semelhante<sup>137</sup>.

## 2.2. O advento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Brasileira

### 2.2.1. O veto presidencial em relação ao artigo 55 do PL 53/2018

Apesar das inquestionáveis semelhanças em relação ao modelo europeu, os anteprojetos de lei que antecederam a redação definitiva da LGPD passaram por algumas modificações, dentre elas, relacionadas justamente à previsão de uma autoridade central.

Em 2011, o Anteprojeto de Lei sobre Proteção de Dados Pessoais (APL/PD 2011) previa o que àquela época se denominou de “Autoridade de Garantia”, com estrutura e atribuições a serem delineadas em legislação específica. O APD/PL foi objeto de críticas, uma vez que a proteção de dados estaria sujeita à criação da entidade competente<sup>138</sup>.

<sup>134</sup> ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja. Autoridades de controle, atribuições e sanções. In: *Comentários ao GDPR*. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 239.

<sup>135</sup> *Ibid*, p. 228-229

<sup>136</sup> DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019, p. 309.

<sup>137</sup> *Ibid*, p. 310.

<sup>138</sup> LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. *Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Almedina. Edição Kindle, posição 6160 de 6892.

Por sua vez, na redação do PL nº 4.060/2012 não havia qualquer menção a uma autoridade central de proteção de dados. Posteriormente, com a proposta da APL/PD, em 2015, pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), havia a previsão de um “órgão competente” responsável pela aplicação de sanções administrativas quando do descumprimento das previsões legais em matéria de proteção de dados. Ante a rejeição da proposta anterior, outro APL/PD foi apresentado, contendo, porém, o mesmo problema: a inefetividade da lei e a ausência da previsão de um órgão específico para proteção de dados<sup>139</sup>.

Em 2016, o artigo 53 do PL nº 5.276 passou a contar com uma autoridade nacional com natureza jurídica de órgão público – sendo, dessa forma, “desprovida de personalidade jurídica, orçamento próprio e quadro específico de pessoal”<sup>140</sup>.

Ainda durante o processo legislativo, adveio emenda parlamentar que alterou a natureza jurídica de órgão. Nesse momento, à ANPD foi conferida natureza de autarquia federal em regime especial, conforme previsão expressa do PL nº 53/2018<sup>141</sup>, em seu artigo 55, §1º, cuja redação era a que se expõe:

Art. 55. Fica criado o órgão competente, Autoridade Nacional de Proteção de Dados, integrante da administração pública federal indireta, submetido a regime autárquico especial e vinculado ao Ministério da Justiça.  
**§ 1º A Autoridade deverá ser regida nos termos previstos na Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000.**

Percebe-se, aqui, a ênfase na natureza regulatória que seria conferida à possível autoridade de proteção de dados a ser criada, havendo, inclusive, menção expressa à Lei 9.986/2000, que regulamentava a gestão de recursos humanos das agências reguladoras, posteriormente revogada devido ao advento da Lei 13.848/2019.

Por mais que haja críticas ao modelo adotado pela LGPD, não se pode negar que a experiência que vem se consolidando na Europa com o caráter regulatório e independente das DPAs pode – e deve – servir de modelo à ANPD.

<sup>139</sup> LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados. São Paulo: Almedina. Edição Kindle, posição 6893.

<sup>140</sup> PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira: uma visão otimista, p. 211. Disponível em: <[https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista\\_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z](https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>141</sup> Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio – ITS Rio. Proposta para a criação da Autoridade Brasileira de Proteção aos Dados Pessoais. Disponível em: <<https://itsrio.org/wp-content/uploads/2018/12/autoridade-protecao-de-dados.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2020.

Muito embora sejam necessárias adaptações ao ordenamento jurídico brasileiro, que possui características nítidas de um sistema de *Civil Law* – apesar de franca influência da *Common Law* –, experiências já consolidadas devem servir de respaldo ao menos para o que se espera inicialmente de uma entidade que deve prezar pela independência em relação tanto à iniciativa privada quanto à própria Administração Pública – ressaltando-se que ambos são agentes de tratamento de dados.

Porém, apesar da importância do papel a ser desempenhado pela ANPD, o Presidente da República àquela época, Michel Temer, vetou o artigo 55 do PL 53/2018 sob a justificativa de que projetos que implicassem em aumento de despesas são de iniciativa do Poder Executivo – não podendo advir de emenda parlamentar, como fora feito. Além disso, a legislação em vigor à época vedava o aumento de despesas nos últimos meses de governo. Dessa forma, o referido artigo 55 do PL 53/2018 iria de encontro ao orçamento próprio que seria conferido à ANPD caso fosse adotada a natureza jurídica de autarquia em regime especial<sup>142</sup>.

O veto ao artigo que conferia à ANPD natureza jurídica de autarquia em regime especial ocorreu sob a justificativa de inconstitucionalidade formal por vício de origem, tendo em vista que, por se tratar de ente que comporia a estrutura do Poder Executivo, caberia a este poder legislar sobre o tema, conforme estabelece o artigo 61, §1º, inciso II, alíneas *a* e *e*, da CRFB.

Este vício é classificado pela doutrina como inconstitucionalidade formal ou orgânica, pois os atos advêm de órgãos que não possuem competência para tanto, o que se verifica no caso em comento.

O STF, quando da análise da inconstitucionalidade orgânica, em um primeiro momento manifestou-se pela possibilidade de que este vício poderia ser sanado caso houvesse sanção do projeto de lei pelo chefe do Poder Executivo<sup>143</sup>. Entretanto, após manifestações da doutrina, houve mudança de entendimento e o STF passou a se manifestar pela impossibilidade de se suprir o vício de origem<sup>144</sup>, motivo pelo qual o ato do Presidente da República quanto à natureza jurídica da ANPD foi mantido.

<sup>142</sup> PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira: uma visão otimista, p. 211. Disponível em: <[https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista\\_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z](https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>143</sup> Fato este, inclusive, que ensejou a criação da Súmula 5: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”. BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 68-69.

<sup>144</sup> REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. APOSENTADORIA E VANTAGENS FINANCEIRAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO QUE PERSISTE, NÃO

Apesar desse ponto crítico, devido à premente necessidade de definição da natureza jurídica que seria conferida à ANPD, no dia 27 de dezembro de 2018, o Presidente da República editou a MP nº 869/2018. Após análise legislativa, quando da publicação da Lei 13.709/18, a ANPD não mais possuía natureza de autarquia em regime especial, mas de órgão submetido à Presidência da República, sem que houvesse, portanto, qualquer tipo de aumento de despesa, conforme a proposta anterior de 2016.

O veto, contudo, não passou imune a polêmicas, havendo críticas no sentido de que foi feito de forma estratégica, já que não era interessante – nem oportuno – que a ANPD funcionasse de forma independente, pois, dessa forma, também a Administração Pública

---

OBSTANTE A SANÇÃO DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI. PRECEDENTES. 1. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, §1º, II, c, da Carta Federal. 2. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa. Precedentes. Procedência da ação. Inconstitucionalidade da Lei nº 1.786, de 09 de janeiro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI: 700, Relator: Min. Maurício Corrêa, Data de Julgamento: 23/05/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 24-08-2001.

SERVIDOR PÚBLICO – REAJUSTE DE VENCIMENTOS – OMISSÃO ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA – PRETENDIDA EXISTÊNCIA, COM BASE NA LEI Nº 7.706/88, DA OBRIGAÇÃO DE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA – PRETENDIDA EXISTÊNCIA, COM BASE NA LEI Nº 7.706/88, DA OBRIGAÇÃO DE O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE MERA LEI ORDINÁRIA IMPOR, EM CARÁTER OBRIGATÓRIO, AO CHEFE DO EXECUTIVO, O EXERCÍCIO DE PODER DE INICIATIVA LEGISLATIVA O INICIATIVA VINCULADA DAS LEIS, QUE SÓ SE JUSTIFICA EM FACE DE EXPRESSA PREVISÃO CONSTITUCIONAL – PLEITO QUE BUSCA A FIXAÇÃO, PELO PODER JUDICIÁRIO, DE PERCENTUAL DE REAJUSTE DE VENCIMENTOS – INADMISSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI E POSTULADO DA DIVISÃO FUNCIONAL DO PODER – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A INICIATIVA DAS LEIS – QUE POSSUI MATRIZ CONSTITUCIONAL – NÃO PODE SER DETERMINADA EM SEDE MERAMENTE LEGAL. A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que refém o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. – A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. – A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. – Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 – 143/57 – rtj 146/461-462 – rtj 153/765, V.G.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contendo de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação dos poderes. BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança - MS: 22690 CE, Relator: Min. CELSO DE MELLO. Data de Julgamento: 17/04/197, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-12-2006.

estaria submetida às competências previstas à entidade na LGPD. Faz-se pertinente mencionar as críticas tecidas por Beto Vasconcelos e Felipe de Paula<sup>145</sup>, que assim asseveraram:

Ao revogar, em uma tacada só, os dois dispositivos previstos na LGPD original, eliminou-se o comando legal que previa importante mecanismo de informação e transparência ao titular de dados pessoais para garantia de seus direitos. Revogou-se, também, competência regulamentar prevista à ANPD, que poderia disciplinar de forma eficiente e eficaz a forma pela qual o direito à informação do titular de dados pessoais seria protegido sem inviabilizar o bom desenvolvimento de políticas públicas. A MP 869/2018 criou, dessa maneira, assimetria regulatória injustificável e perigosa, ao exigir do Poder Público reduzido grau de *accountability* diante de eventual tratamento de dados pessoais.

A crítica que se coloca ao debate é, portanto, no sentido de se alertar para a reduzida capacidade legal de a ANPD regular e fiscalizar a atuação do Poder Público no tratamento de dados pessoais. Essa deficiência não nos parece casual mas, sim, desenhada com claro intuito limitador. Desde já, aponta preocupante possibilidade de propósitos distorcidos no tratamento de dados de cidadãos e cidadãs por órgãos e entidades públicas.

Tais críticas foram transcritas, pois vão ao encontro ao que se propõe nesta pesquisa, já que um de seus intuitos é analisar qual a natureza jurídica mais adequada à ANPD. Conforme salientam Beto Vasconcelos e Felipe de Paula, ao aniquilar o artigo que adequou a ANPD a um modelo jurídico-administrativo que se coaduna com o escopo delineado na LGPD acerca do que se espera do microsistema de proteção de dados pessoais, a entidade restou deveras enfraquecida: sobretudo considerando-se a maior autonomia conferida às autarquias em regime especial em relação aos órgãos públicos.

Esclarecer-se-á adiante, de forma mais detalhada, as distinções entre as entidades que compõem a Administração Pública direta e indireta, porém, neste momento também se faz oportuno salientar que, diferentemente das entidades que compõem a Administração Indireta, às quais é conferida a devida autonomia – a começar pelo fato de possuírem personalidades jurídicas próprias –, os componentes da Administração Pública Direta funcionam conforme órgãos<sup>146</sup> do corpo humano, que o auxiliam a manter sua vitalidade. Verifica-se, por meio dessa analogia anteriormente tecida por Otto Von Gierke, a subordinação dos órgãos aos entes aos quais estão vinculados.

<sup>145</sup> VASCONCELOS, Beto e PAULA, Felipe de. A autoridade nacional de proteção de dados: origem, avanços e pontos críticos. *In: Lei Geral de Proteção de Dados e suas repercussões no direito brasileiro*. TEPEDINO, Gustavo, FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coord.) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 733.

<sup>146</sup> É o que dispõe a teoria do órgão, desenvolvida por Otto Friedrich Von Gierke, a qual será mais detalhada em tópico XX, mas que dispõe que cada órgão público funciona como se fosse órgão componente do corpo humano, e, assim como na Administração Pública, os órgãos constituem atributos do corpo humano, e não das diferentes partes que o compõem, sendo, portanto, partes integrantes de uma pessoa jurídica. SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022, p. 435.

Em 18 de junho de 2019, o artigo 2º, inciso VI, e artigo 12, ambos da Lei 13.844/2019<sup>147</sup>, conferiram à ANPD natureza jurídica de órgão integrante da Presidência da República, compondo a estrutura da qual fazem parte a Casa Civil, a Secretaria do Governo, a Secretaria-Geral, o Gabinete Pessoal do Presidente da República e o Gabinete de Segurança Nacional (artigo 2º da Lei 13.844/2019)<sup>148</sup>. A tabela<sup>149</sup> abaixo resume o processo legislativo narrado:

Redação Original LGPD	MP 869/2018	Lei 13.853/2019
<p>Artigo 55 vetado</p> <p>Antiga redação:</p> <p>Art. 55. É criada a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), integrante da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério da Justiça.</p>	<p>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.</p> <p>Não havia parágrafo 1º</p> <p>Não havia parágrafo 2º</p> <p>Não havia parágrafo 3º</p>	<p>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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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</p>
<p>Não há artigo correspondente</p>	<p>Art. 55-B. É assegurada autonomia técnica à ANPD</p>	<p>Art. 55-B. É assegurada autonomia técnica e decisória à ANPD</p>

<sup>147</sup> PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira: uma visão otimista, p. 209. Disponível em: <[https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista\\_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z](https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>148</sup> DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 467.

<sup>149</sup> A tabela foi reproduzida com mínimos ajustes.

Não há artigo correspondente	Art. 55-B. É assegurada autonomia técnica à ANPD	Art. 55-B. É assegurada autonomia técnica e decisória à ANPD
------------------------------	--	--

Tabela 1: Tabela Comparativa LGPD  
 Fonte: Machado Meyer Advogados<sup>150</sup>

Apesar de o ato presidencial ter se pautado em motivos estritamente formais, de acordo com o que se analisou acima – haja vista o vício de origem não poder ser suprido, conforme jurisprudência consolidada no STF –, não se pode deixar de negar o retrocesso daí decorrente. O veto enfraqueceu substancialmente a característica imanente às entidades de proteção de dados, que é sua independência, uma vez que órgãos estão hierarquicamente vinculados às pessoas jurídicas das quais fazem parte.

Ademais, apesar de não haver experiência anterior em território brasileiro quanto à previsão de ente componente da Administração Pública especializado em proteção de dados, é inegável que se deva prezar por um modelo jurídico-administrativo que confira, ao menos, independência decisória e financeira.

As críticas, porém, não dizem respeito apenas à natureza jurídica escolhida à época para a ANPD, mas também ao fato desta possuir caráter transitório, de acordo com o que previa o §1º do artigo 55-A da LGPD, ponto este que será analisado no próximo tópico.

### 2.2.2. O caráter transitório conferido à natureza jurídica da ANPD

Percebe-se, até aqui, que não apenas a (ausência de) definição da natureza jurídica da ANPD enfrentou polêmicas, mas sua própria previsão na LGPD foi um ponto crucial durante o processo legislativo.

As críticas vão adiante, e também dizem respeito à redação que fora conferida ao §1º do artigo 55-A da LGPD, que estabeleceu, à época, que a natureza jurídica da ANPD *poderia* ser alterada pelo Poder Executivo para que o órgão passasse a constituir entidade componente da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico, ainda vinculada à Presidência da República.

O mencionado parágrafo utilizava a expressão “natureza jurídica transitória” para se referir à efemeridade da natureza jurídica adotada para a ANPD. Além disso, deve-se fazer

<sup>150</sup> Alterações na Lei Geral de Proteção de Dados. Tabela comparativa. Disponível em: <<https://www.machadomeyer.com.br/images/Alteracoes-na-Lei-Geral-de-Protecao-de-Dados.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

menção à escolha do verbo “poderá” pelo legislador, cuja semântica não pode ser ignorada, uma vez que transmitia a ideia de imprecisão, o que fez com que pairassem sérias dúvidas acerca da definição da natureza jurídica no período previsto na lei.

Outra crítica que deve ser tecida diz respeito à previsão do § 2º do artigo 55-A, que estipulava o prazo de até dois anos da data da entrada em vigor da LGPD para a definição da natureza jurídica da ANPD. É preciso salientar que a ANPD entrou em vigor em agosto de 2020 – após período de dois anos<sup>151</sup> de *vacatio legis* (período este, frise-se, maior do que o enfrentado pelo Código Civil brasileiro de 2002).

Não houve, por conseguinte, qualquer preocupação por parte do legislador em conferir segurança jurídica: nem quanto à posterior adequação da ANPD ao modelo jurídico-administrativo que fosse mais condizente com suas competências, nem quanto ao prazo em que isso se daria.

Tal afirmação se mantém mesmo perante o advento da MP nº 1.124/2022, que, no momento da apresentação desta pesquisa, estava em regime de urgência<sup>152</sup>. Será trazido de forma mais detalhada adiante que a medida provisória, além de não ter sido o ato normativo adequado para a definição da natureza jurídica da ANPD, ainda gera dúvidas sobre o modelo jurídico-administrativo a ser adotado, já que faz-se necessária a especificação das respectivas características da entidade de proteção de dados.

Fabrizio da Mota e Rodrigo Valadão<sup>153</sup> observam, pertinentemente, que a MP 869/2018, responsável por alterar a natureza jurídica da entidade, transformando-a em órgão vinculado à Presidência da República, tramitou concomitantemente à Lei 13.848/2019, que estabelece o novo marco regulatório das agências reguladoras. Notam que, caso houvesse algum interesse em “alinhar as proposições e organizar a administração pública federal”, isso poderia ter sido feito naquela oportunidade. Porém, não foi o que ocorreu.

Além disso, considerando-se que as competências atribuídas à ANPD são baseadas no modelo das DPAs, suas peculiaridades não podem deixar de ser observadas, haja vista servirem de respaldo para uma atuação efetiva de um ente destinado à proteção de dados pessoais.

---

<sup>151</sup> Apesar de todos os percalços advindos da pandemia da COVID-19, que dificultaram a adequação de muitas entidades da iniciativa privada às determinações da LGPD, o período de *vacatio legis* foi extremamente longo, principalmente quando comparado ao período de *vacatio legis* de diplomas legais mais extensos, como foi o caso do Código Civil de 2002, que enfrentou um ano de vacância legal.

<sup>152</sup> Câmara dos Deputados. MPV 1124/2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328115>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>153</sup> ALVES, Fabrizio da Mota; VALADÃO, Rodrigo Borges. ANPD: agência reguladora ou autoridade reguladora independente? Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/dados-publicos/369257/anpd-agencia-reguladora-ou-autoridade-reguladora-independente>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

A MP nº 1.124, diferentemente do que previa o projeto original quando da publicação da LGPD, que vinculava a ANPD à lei que geria os recursos humanos das agências reguladoras, em 2018, tem por intuito transformar a ANPD em autarquia em regime especial<sup>154</sup>, sem, contudo, conferir-lhe características de agência reguladora.

Assim, diferentemente do que ocorre em relação às DPAs, às quais são garantidas independência técnica, funcional e financeira, além da estabilidade de seus membros, que devem possuir notório conhecimento quanto à proteção de dados pessoais e as respectivas legislações, à ANPD ainda falta serem atribuídas tais peculiaridades, o que só poderá ser feito mediante a conversão da MP nº 1.124/2022 em lei que conte com a devida previsão.

Porém, ainda que a natureza jurídica seja alterada devido ao advento da MP nº 1.124/2022, não conferir as características supramencionadas à ANPD significa seguir em caminho diametralmente oposto ao que ocorre nos demais países que contam com autoridades de proteção de dados pessoais, pois ao ente ainda faltará a atuação com a devida independência e equidistância.

### **2.3. A necessidade do enquadramento taxonômico da ANPD**

Sendo inequívoca a implementação da ANPD, passa-se a analisar se o modelo jurídico-administrativo que lhe foi destinado é o mais adequado às funções que desempenhará – e, aqui, o verbo é empregado no futuro justamente porque, até o momento em que se apresenta esta pesquisa, há competências da ANPD que estão sob análise, tal qual é o caso da dosimetria das penas a serem aplicadas<sup>155</sup>.

Passa-se, por conseguinte, à análise da estrutura da Administração Pública brasileira no que tange a seus modelos jurídico-administrativos de direito público, já que a ANPD agora integra esta estrutura.

Esta discussão, inclusive, remonta a Norberto Bobbio<sup>156</sup>, que outrora se remeteu à disfunção para referir-se ao funcionamento de determinado instituto. Em sua visão, um instituto com funcionalidade positiva é passível de mau funcionamento, sem que, contudo, sua função se torne negativa. Por outro lado, é possível, também, que um instituto com

<sup>154</sup> ALVES, Fabrício da Mota; VALADÃO, Rodrigo Borges. ANPD: agência reguladora ou autoridade reguladora independente? Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/dados-publicos/369257/anpd-agencia-reguladora-ou-autoridade-reguladora-independente>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

<sup>155</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Aberta consulta pública sobre norma de dosimetria. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/aberta-consulta-publica-sobre-norma-de-dosimetria>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>156</sup> BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Novos estudos de Teoria do Direito. São Paulo: Manole, 2008, p. 92.

funcionalidade negativa possa funcionar bem sem que sua função se torne positiva. Para tanto, utiliza o exemplo do Parlamento e do Poder Judiciário como instituições elementares em uma sociedade, mas cujo funcionamento pode não ser positivo em determinado momento da história, fato este que, por si só, não lhe retira a importância perante a sociedade.

O mesmo raciocínio pode aqui ser empregado. Porém, há reflexões a serem feitas. Em um primeiro momento, pode-se ter a ideia de que, independentemente do modelo jurídico-administrativo conferido à ANPD, esta poderia ter uma funcionalidade positiva. Mas até o momento em que esta pesquisa se apresenta, não é o que vem sendo demonstrado pelo Poder Público.

A primeira constatação quanto à inadequação da natureza jurídica de órgão que lhe havia sido conferida é o que recorrentemente foi reiterado neste trabalho: há ausência de autonomia em diversos aspectos. A segunda constatação é que a ANPD, até então, está de mãos atadas, por mais que tente adequar o desempenho de suas competências à estrutura que lhe foi conferida.

Por mais que, até este momento, as multas constantes do artigo 52 da LGPD ainda não possam ser aplicadas, pois não foi definida a normativa referente à dosimetria das referidas penas, as demais sanções já poderiam ter sido aplicadas.

A terceira constatação também vai ao encontro do raciocínio de Norberto Bobbio: como se disse, até o momento de apresentação desta pesquisa, está em trâmite perante o Congresso Nacional a MP nº 1.124/2022, que visa a conferir natureza jurídica de autarquia em regime especial à ANPD. Frente a isso, questiona-se: a alteração na natureza jurídica será suficiente para sua funcionalidade positiva?

Para que haja uma funcionalidade positiva, não apenas a natureza jurídica deve ser alterada – sim, pois determinadas funções só podem ser desempenhadas por entes que tenham plena autonomia, e a prova disso é o próprio movimento no sentido de alterar a natureza jurídica – mas as competências que lhe são destinadas também devem conferir segurança jurídica não apenas à entidade no desempenho de suas funções, mas também aos agentes de tratamento e, sobretudo, aos titulares de dados. Dessa forma, tais atos devem ser adequadamente delineados por regulamentos, portarias, e demais instrumentos advindos do processo de deslegalização. Isso somente se torna possível diante dos atos concretos da ANPD frente às situações cotidianas, o que vem sendo desempenhado de forma lenta quando observamos a data de publicação da LGPD, em 2018, e a data em que foi publicada a MP nº 1.124, no ano de 2022.

A definição de um ente público, seja como órgão, seja como autarquia em regime

especial ou agência reguladora, não diz respeito apenas à questão de nomenclatura. Na verdade, envolve algo mais profundo que isso: diz respeito à definição do tipo jurídico e da competência que posteriormente será conferida àquele ente, não se tratando de “dúvida limitada ao *nomes júrís* da entidade, mas à possibilidade da qualificação de sua ação, limites e conteúdo”<sup>157</sup>.

Por esse motivo, a fim de conferir uma análise mais minuciosa, faz-se necessário abordar a estrutura da Administração Pública brasileira e, posteriormente, coaduná-la às competências que vêm sendo desempenhadas pela ANPD ante o que se torna possível fazer diante da estrutura em que, até este momento, está inserida. A análise tem por finalidade demonstrar que “para a Ciência do Direito, cada termo utilizado deve designar um conceito, o qual, por sua vez, é obtido através da análise jurídica feita a partir da observação do ordenamento jurídico”<sup>158</sup>.

## **2.4. Estrutura da Administração Pública brasileira**

Como se pode inferir do tópico anterior, à ANPD, embora tenha sido inicialmente conferida natureza jurídica de autarquia em regime especial integrante da Administração Pública indireta, após o veto advindo da MP nº 869/2018 passou a funcionar como órgão subordinado à Presidência da República.

A partir das premissas anteriormente tecidas, e das críticas trazidas até o momento, infere-se que a natureza jurídica de órgão acabou por enfraquecer a entidade em relação à natureza jurídica originalmente estabelecida no artigo 55 do PL 53/2018.

Por isso, o questionamento ventilado por esta pesquisa persiste, motivo este suficiente para justificar a necessidade de traçar o delineamento das principais características da Administração Pública brasileira direta e indireta, perpassando-se, inicialmente, pelos fenômenos da desconcentração e da descentralização, visando a analisar, a partir desse estudo, qual a natureza jurídica mais adequada às competências da ANPD.

### **2.4.1. Desconcentração e descentralização administrativas**

Antes de abordar especificamente o que constitui a Administração Pública direta e

---

<sup>157</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. *Revista de Direito do Estado*. São Paulo: Renovar, v. 2, p. 181, abr./jun. 2006, p. 97.

<sup>158</sup> *Ibid*, p. 99.

indireta, é preciso que se perpassasse pelos fenômenos da desconcentração e da descentralização administrativas.

Firmou-se no Direito Administrativo o entendimento de que à Administração Pública são conferidos dois sentidos: um sentido subjetivo ou orgânico<sup>159</sup>, em que a Administração é tratada como organização ou sujeito responsável pela atividade administrativa *per se*, e que compreende as estruturas organizacionais responsáveis pela satisfação do interesse público, motivo pelo qual acaba por se confundir com a ideia de administrador<sup>160</sup>; e um sentido objetivo, que constitui o conjunto de bens e direitos relacionados intrinsecamente ao desempenho da função administrativa<sup>161</sup> – sentido este que não nos diz respeito no tocante a esse estudo.

Dessa forma, a Administração Pública, sob a acepção subjetiva, constitui-se de pessoas jurídicas e de órgãos e estruturas estatais que não possuem natureza jurídica autônoma, cujo conjunto forma e exterioriza a vontade do Estado-Administração<sup>162</sup>.

Portanto, os diferentes sujeitos integrantes da Administração Pública manifestam suas vontades por meio de pessoas físicas, uma vez que não possuem existência concreta, segundo preleciona Otto Friedrich Von Gierke em sua teoria do órgão, segundo a qual a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem.

Partindo-se do raciocínio acima exposto, e tendo em vista a consequente multiplicação de órgãos públicos devido às inúmeras relações intersubjetivas com a Administração Pública, é que se deu o processo de desconcentração do poder, relacionando-se a dissociação de competências com a criação de novos órgãos, que passam a deter parcela do poder político-administrativo. A desconcentração indica a “ampliação do número de órgãos públicos, com a repartição e dissociação de competências”, e sua importância reside no fato de tornar mais racional o exercício do poder estatal, na medida em que se reduz o poder político-administrativo e amplia a dimensão democrática da organização estatal<sup>163</sup>.

Ricardo Marcondes Martins<sup>164</sup>, ao analisar a temática, nota que, no cenário jurídico, o

---

<sup>159</sup> Esta acepção está relacionada ao conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos responsáveis pelo exercício da função administrativa. JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 266.

<sup>160</sup> SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: SADDY, A., MOURA, E., PORTO, P. (org.) Organização e Princípios da Administração Pública: estudos em homenagem a José dos Santos Carvalho Filho. Rio de Janeiro: IDARJ, 2020, p. 46.

<sup>161</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., p. 266.

<sup>162</sup> Ibid, p. 268.

<sup>163</sup> Ibid, p. 272.

<sup>164</sup> O autor, ao analisar a temática, menciona que a descentralização administrativa foi objeto de profundas mudanças respaldadas, sobretudo, em emendas constitucionais, além de alterações infraconstitucionais, tendo sido tais alterações marcadas por ofensas a cláusulas pétreas e a regras constitucionais. MARTINS, Ricardo

termo “desconcentração” é aplicado de forma genérica, e diz respeito ao “descongestionamento de poderes”. Nessa modalidade de exercício de poder, as competências passam a ser distribuídas aos órgãos ligados a um centro por um vínculo de hierarquia.

A descentralização, a seu turno, não tem correlação com a mera criação de órgãos dentro da estrutura da Administração Pública. Relaciona-se ao exercício da atividade administrativa por pessoa jurídica diversa do ente político central, a quem pertence a competência originária para o exercício da função. Dessa forma, o ente ao qual a CFRB atribuiu a competência passa a constituir entidade distinta, dotada de personalidade jurídica própria<sup>165</sup>.

Na hipótese da descentralização, o Estado transfere a particulares o exercício de atividades que lhes são próprias ou cria outras pessoas jurídicas com a finalidade de que estas desempenhem determinadas atividades. A estas entidades será conferida personalidade jurídica própria, de direito público ou de direito privado<sup>166</sup>.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>167</sup> refere-se à Administração Pública em seu sentido funcional, pelo qual se exerce a gestão de interesses gerais por meio de organizações políticas, salientando que o fenômeno da descentralização administrativa é instrumento imprescindível para a gestão do Estado contemporâneo e consiste, em sua acepção ampla, em “qualquer método de distribuição, planejamento, da decisão, da execução e do controle administrativos entre entes, órgãos, ou agentes, que sejam coordenados, sejam subordinados<sup>168</sup> entre si”<sup>169</sup>.

---

Marcondes. Descentralização administrativa e contrafações. Interesse Público. Belo Horizonte, v.21, n. 114, mar./abr. 2019. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/35734>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

<sup>165</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 238-239.

<sup>166</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143.

<sup>167</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 203.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Neste trabalho, será adotada a classificação de Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Segundo o autor, a descentralização territorial corresponde à circunscrição de atividades a áreas geográficas, que, combinada aos critérios políticos, administrativos ou judiciários, configura modalidades clássicas de descentralização. A descentralização territorial política é definida a partir da norma constitucional, dando origem às entidades federadas, sendo estas dotadas de autonomia política e administrativa. A descentralização territorial administrativa, por sua vez, advém da norma legal e diz respeito à subdivisão do exercício do poder público entre territórios, regiões, subregiões, distritos, subdistritos e assim por diante. Por fim, a descentralização territorial judiciária refere-se à fixação de competência de foro ou serventias judiciárias e também apresenta aspectos administrativos. Há, também, a descentralização funcional, que se divide em descentralização funcional política, responsável por instituir poderes de Estado e de órgãos e funções constitucionalmente autônomos, que executam funções que não são típicas dos poderes tradicionais; a descentralização funcional administrativa estabelece entes administrativamente autônomos, tais quais autarquias e fundações com personalidade jurídica de direito público, “ostentando linhas hierárquicas próprias e distintas do ente central”. A descentralização hierárquica ou desconcentração se opera pela subdivisão de um ente de direito público ou de um órgão em entes ou órgãos

Ricardo Marcondes Martins<sup>170</sup>, ao analisar o tema, traz à tona a polêmica acerca de um “novo” conceito de descentralização, pautado nos estudos de Alfredo Gallego Anabitarte. Para este autor, a diferenciação entre a descentralização e a centralização deveria pautar-se no grau de dependência ou independência em relação aos centros de competência: se a tutela tiver caráter orgânico ou hierárquico, haverá centralização, por outro lado, caso haja tutela legal ou material, restará caracterizada a descentralização.

Dessa forma, nota o autor<sup>171</sup> que, sob esse entendimento, seria possível a transferência de competências de um ente a outro sem que, para tanto, houvesse efetivamente a descentralização, e a pessoa jurídica receptora estaria sujeita à tutela plena. Além disso, poderia ocorrer descentralização entre um sujeito e um centro de competência despersonalizado, situação em que o órgão exerceria competências com plena independência, caracterizando os denominados órgãos independentes. Ressalta, ainda, que o entendimento acima foi adotado por Alexandre Santos de Aragão na doutrina brasileira.

Sob essa perspectiva, seria possível a existência de órgãos independentes e pessoas sem autonomia. Marcondes Martins<sup>172</sup> salienta, entretanto, a existência de incompatibilidade entre hierarquia e competência técnica, já que órgãos que exercem atividades técnico-científicas não possuem vínculo hierárquico em relação a estas atividades. Porém, nota que isso não significa que não haja hierarquia entre esses órgãos, e a relativa independência dos órgãos técnicos em relação a órgãos não especializados não lhes confere a característica da descentralização. Além disso, há órgãos que não estão sujeitos à hierarquia – como é o caso do Ministério Público e o Tribunal de Contas, que possuem relativa independência.

Em relação a esta última ressalva, Ricardo Marcondes Martins<sup>173</sup> traz importante observação: a independência que se atribui a esses órgãos é oriunda de regra constitucional originária, sendo estabelecida pela própria CRFB. Caso uma norma infraconstitucional atribua independência a um órgão, estar-se-ia consistindo em deturpação da vontade do constituinte.

---

menores que mantêm relação de subordinação. A descentralização por delegação advém do cometimento aos particulares de determinadas funções de execução da administração pública; a descentralização setorial “consiste em reordenar o aparelho estatal e o exercício do poder público de modo a especializá-los segundo os diferentes setores da vida econômica e social”, e, por fim, a descentralização social “consiste em aliviar do Estado a execução direta ou indireta de atividades de relevância coletiva que possam ser convenientemente cometidas por credenciamentos ou reconhecimentos a unidades sociais personalizadas”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 206-207.

<sup>170</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Descentralização administrativa e contrafações. Interesse Público. Belo Horizonte, v.21, n. 114, mar./abr. 2019. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/35734>>. Acesso em: 15 mar. 2022, p. 53-54.

<sup>171</sup> Ibid, p. 53-54.

<sup>172</sup> Ibid, p. 55.

<sup>173</sup> Ibid, p.55.

Em sentido contrário, entretanto, está Alexandre Aragão<sup>174</sup>, que entende que há entidades descentralizadas, dotadas de personalidade jurídica, a que a lei confere força diminuta, mas que acabam por se assemelhar a órgãos na prática. Segundo o autor, o contrário também se observa, afirmando que há órgãos aos quais são atribuídas significativas funções, e, conseqüentemente, a descentralização efetivamente acaba por ser superior a de pessoas jurídicas descentralizadas.

Muito embora respeite-se o posicionamento do autor, neste ponto da pesquisa, adota-se a visão de Ricardo Marcondes Martins: os órgãos que têm independência a possuem em decorrência da previsão constitucional, já que é a própria CRFB que estipula as normas para a criação de entes públicos, não bastando apenas a mera vontade do legislador infraconstitucional.

Essa característica imanente aos órgãos será abordada de forma mais detalhada no tópico 2.6.3, pois, para fins metodológicos, é necessário, antes, falar da estrutura da Administração Pública direta, em que estão os órgãos, e indireta, em que se inserem os demais entes cujas características serão delineadas a seguir.

#### **2.4.2. Administração Pública Direta e Indireta**

A Administração Pública brasileira compõe-se, estruturalmente, da Administração direta e indireta.

A Administração Pública direta é composta por órgãos que estão diretamente vinculados à estrutura básica da Administração, funcionando, conforme se expôs anteriormente, como órgãos do corpo humano, que o auxiliam a manter a vitalidade, e cuja falência múltipla, ou a perda do que executa funcionalidade central, pode levá-lo à morte.

Essa estruturação foi delineada no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, pois o Estado pode exercer por si mesmo as atividades administrativas como optar por prestá-las por meio de outros sujeitos<sup>175</sup> componentes – ou não – da Administração Pública.

Inobstante o fato de o ordenamento constitucional atribuir as funções de administração pública estatal aos entes políticos, o Direito permite que haja atribuição de uma parcela das competências destinadas a tais entes a outros sujeitos, criados diretamente por lei ou por autorização legal. Tais pessoas, porém, não são entes políticos e nem titulares de poderes

---

<sup>174</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico, p. 215.

<sup>175</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 143.

previstos na Constituição<sup>176</sup>.

A Administração indireta, por sua vez, é composta por pessoas meramente administrativas, que recebem suas competências de modo indireto, mediante decisão infraconstitucional de pessoas políticas, estas sim titulares originárias das competências constitucionais<sup>177</sup>.

Cabe, por conseguinte, à lei criar ou autorizar a criação de entidades da Administração indireta, sendo tanto sua existência quanto seu funcionamento reconhecidos pela CRFB<sup>178</sup>.

### 2.4.3. Órgãos Públicos

O artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.784/1999, ao conceituar órgão público apenas como unidade componente da estrutura da Administração direta e indireta, transmitiu a ideia com certa imprecisão<sup>179</sup>.

Segundo dispõe Celso Antonio Bandeira de Mello, dado que o Estado não possui um querer e um agir, sua vontade e ação se constituem “na” e “pela” vontade e atuação de seus agentes. Tais atribuições serão repartidas entre diferentes unidades, representativas de uma parcela de poder. O reconhecimento da existência de diferentes unidades, cada qual com sua respectiva parcela de poder, conduz à teoria dos órgãos.<sup>180</sup>

A criação e a extinção dos órgãos públicos ocorre por meio de lei, dependendo a iniciativa de deflagração do processo legislativo do Chefe do Executivo (de acordo com o que preveem os artigos 48, inciso XI, e artigos 84 e 61, §1º, inciso II, alínea e, ambos da CRFB).

Suas atribuições decorrem de Decreto do Chefe do Poder Executivo, conforme previsão do artigo 84, inciso VI, alínea a, também da CRFB. É ainda necessário salientar que, qualquer órgão que deflagre o processo legislativo para sua criação, ensejará a inconstitucionalidade da lei, de acordo com o que decidiu o STF<sup>181</sup>.

A transformação e a reengenharia dos órgãos são competências privativas do Chefe do Executivo, desde que não haja aumento de despesas e nem seu desmembramento que dê

<sup>176</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 274.

<sup>177</sup> Ibid, p. 275.

<sup>178</sup> Ibid, p. 275.

<sup>179</sup> SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: SADDY, A., MOURA, E., PORTO, P. (org.) Organização e Princípios da Administração Pública: estudos em homenagem a José dos Santos Carvalho Filho. Rio de Janeiro: IDARJ, 2020, p. 49.

<sup>180</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos. 4 tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 61-62.

<sup>181</sup> SADDY, André. op. cit., p. 50.

origem à criação ou extinção de outros órgãos<sup>182</sup>. Inclusive, foi justamente esse o motivo que ensejou o veto por inconstitucionalidade formal por vício de origem em relação à criação da ANPD no PL n° 53/2018.

Seguindo-se a premissa estabelecida, os órgãos são unidades abstratas que sintetizam “os vários círculos de atribuições do Estado. Estes devem ser expressados pelos agentes investidos dos correspondentes poderes funcionais”, e exprimem, na qualidade de titulares dos poderes que lhe foram conferidos, a vontade estatal<sup>183</sup>.

Os órgãos estão totalmente subordinados ao ente estatal, não se distinguindo deste. Constituem meros “feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade jurídica estatal”<sup>184</sup>.

André Saddy<sup>185</sup> propõe, ainda, outra classificação relacionada aos órgãos. Segundo o autor, há, na estrutura da Administração Pública, os denominados órgãos autônomos tradicionais e os neo-órgãos autônomos. Enquanto aqueles compõem a Administração direta, e, mesmo sem personalidade jurídica própria, possuem autonomia administrativa, financeira e técnica, estes são entidades às quais o instrumento legal de criação conferiu determinadas autonomias e flexibilidades extraordinárias. Os neo-órgãos autônomos também não têm personalidade jurídica própria, não possuindo representatividade ou independência política<sup>186</sup>.

De acordo com esse entendimento, os órgãos tradicionais autônomos deveriam ser apartados da Administração direta, porém, constam da estrutura formal por opção do legislador. Tal escolha foi feita, em seu entendimento, por não ser interessante ao Estado que tais órgãos dispusessem de personalidade jurídica, patrimônio próprio e representatividade política<sup>187</sup>.

A análise do que constitui um órgão público no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro foi necessária com a finalidade de que se demonstrasse o motivo pelo qual tal escolha da Administração Pública não se sustentou, ensejando, nessa esteira, a publicação da MP n° 1.124/2022 (conforme abordado no tópico 2.5).

Aplicando-se tal raciocínio ao que constava do artigo 55-A da LPGA, agora revogado ante o advento da MP n° 1.124/2022, percebe-se que a ANPD estava subordinada ao alvedrio

<sup>182</sup> SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: SADDY, A., MOURA, E., PORTO, P. (org.) Organização e Princípios da Administração Pública: estudos em homenagem a José dos Santos Carvalho Filho. Rio de Janeiro: IDARJ, 2020, p. 51.

<sup>183</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos. 4 tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 69.

<sup>184</sup> Ibid, p. 69-70.

<sup>185</sup> SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: CEEJ, p. 499.

<sup>186</sup> Ibid, p. 499.

<sup>187</sup> Ibid, p. 499.

do que determina o chefe do Poder Executivo.

Sendo assim, as características atribuídas pela LGPD à ANPD que a mantinham subordinada à Presidência da República por meio de vínculo hierárquico, enfraquecia a pretensa autonomia prevista no artigo 55-B da legislação em comento.

De acordo com o que se esclareceu, por mais que haja posicionamentos no sentido do de que a natureza jurídica de órgão não define a forma pela qual serão desempenhadas as funções de determinada entidade, filia-se ao entendimento do professor Ricardo Marcondes Martins neste ponto, pois, até este momento, na prática, a ANPD exerce suas competências de forma tímida, sem que o órgão tenha demonstrado sua devida efetividade.

Portanto, apesar de entendimentos no sentido que a estrutura que lhe havia sido conferida não influenciaria em sua funcionalidade, verifica-se que, na prática, não é o que se observa. É por este motivo que esta pesquisa se encaminha, também, no sentido de analisarem-se as estruturas da Administração Pública direta e indireta, bem como os entes que a compõem, a fim de verificar em qual delas está inserida a ANPD e se, de fato, é a mais adequada.

#### **2.4.4. Autarquias Comuns**

O termo autarquia, conforme nota José Cretella Júnior<sup>188</sup>, é formado por dois elementos justapostos: *autós*, que corresponde a “próprio”, e *arquia*, que significa comando, governo, direção. Autarquia correspondia, portanto, a “autogoverno”. Sua origem remonta ao Direito italiano, e o termo era utilizado para descrever comunas ou entes públicos existentes nos Estados unitários, cuja principal característica era a de estabelecer o próprio governo.

Atualmente, no Brasil, o artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 200/1967, define autarquia como a entidade estatal da Administração indireta, criada por lei, dotada de personalidade de direito público, que desempenha suas funções de forma descentralizada, a quem são atribuídas competências administrativas próprias e específicas, além de possuírem autonomia patrimonial, administrativa e financeira<sup>189</sup>.

O Estado pode ser desmembrado em dois entes com personalidade de direito público, estando um em nível constitucional, em que estão dispostas as pessoas jurídicas políticas que atuam perante a administração direta, e o outro ente em nível legal, em que se situam pessoas

---

<sup>188</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. APUD DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 947.

<sup>189</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 362.

jurídicas administrativas que se classificam entre os entes da administração indireta. Neste nível se situam as autarquias<sup>190</sup>.

As autarquias são oriundas de outorga legal, e não de delegação. E, embora possuam personalidade de direito público, “foram classificadas, por sistematização legal equivocada [...] na administração indireta, mas nem por isso perdem a natureza de entidades estatais, no que se distinguem de todas as demais entidades compreendidas na administração indireta”<sup>191</sup>.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>192</sup> enfatiza que o desenvolvimento dessas formas de descentralização – na qual insere a “autarquização” e a “paraestatização” – advém da complexidade das tarefas administrativas e da necessidade de especialização no tocante às atividades desempenhadas pelo Estado. Além disso, constam, dentre suas características, a maior especialização, a gestão financeira flexível e a maior autonomia, o que, conforme destaca o autor, constituem “técnica de descentralização funcional”.

André Saddy<sup>193</sup> ressalta que, atualmente, as autarquias constituem braço da Administração Pública, desprendido de sua matriz, haja vista possuírem personalidade própria, idêntica à da entidade que lhe deu origem. Por esse motivo, inexiste qualquer tipo de vínculo hierárquico entre a autarquia e a Administração, apenas vinculação relacionada ao controle e à tutela no desempenho de suas funções.

O controle ou a tutela a que estão sujeitas as autarquias tem a finalidade de assegurar que a entidade não se desvie de seus fins institucionais. Não há, desta feita, a ideia de subordinação, como ocorre com os órgãos públicos, mas sim de hierarquia. Nesse caso, o que existe é o poder da pessoa política de verificar a regularidade da atividade desenvolvida no âmbito autárquico<sup>194</sup>.

Verifica-se que existem diferenças substanciais em relação aos órgãos, sobretudo no tocante à independência, devido à ausência de subordinação, e, principalmente, ao fato de possuírem personalidade jurídica própria, a quem pode ser atribuída responsabilidade.

Dentre as características mais importantes de uma autarquia deve-se destacar a especialização, a fim de que atendam com autonomia os interesses públicos que lhe foram conferidos por lei. A autarquia se sujeita à determinação da especialidade de seu objetivo, cujas delimitações estarão contidas na respectiva lei de criação. Dessa forma, sua atuação

<sup>190</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 362.

<sup>191</sup> Ibid, p. 366.

<sup>192</sup> Ibid, p. 362.

<sup>193</sup> SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022, p. 526-527.

<sup>194</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 261.

resta adstrita aos limites previstos em lei<sup>195</sup>.

Autarquias são, dessa forma, entidades estatais, pertencentes à Administração Pública indireta, com personalidade de direito público. São criadas por lei específica e suas funções são descentralizadas, a fim de que desempenhem competências administrativas que lhes são próprias. Ademais, são dotadas de autonomia patrimonial, administrativa e financeira<sup>196</sup>.

#### 2.4.4.1. Autarquias em regime especial

Diferentemente dos entes anteriores, às autarquias em regime especial é conferido, tanto pela CRFB, quanto pela respectiva lei criadora, grau maior de autonomia e independência<sup>197</sup>. O advento das agências reguladoras conferiu maior distinção entre o que constitui uma autarquia comum e uma especial<sup>198</sup>.

Marçal Justen Filho<sup>199</sup> ressalta que, embora a denominação “autarquia especial” esteja sujeita a significados distintos, há um núcleo fundamental que deve ser considerado: a ausência de submissão da entidade em relação a outros entes administrativos. Dessa forma, a produção dos atos de competência da autarquia não depende da aprovação prévia ou posterior, nem mesmo estão sujeitas à revisão pela Administração direta.

As autarquias em regime especial são instituídas com regimes específicos com a finalidade de atender certas peculiaridades, tais como a relativa garantia de estabilidade de seus dirigentes, a execução de atividades que exijam maior grau de autonomia técnica, incluindo-se aí competências parajudiciais, e, por fim, a tomada de decisões com maior participação dos administrados<sup>200</sup>.

<sup>195</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 262.

<sup>196</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 363.

<sup>197</sup> SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022, p. 527.

<sup>198</sup> Segundo André Saddy, há, hoje, nove entidades que podem ser classificadas como autarquias especiais em sentido estrito, quais sejam: autarquias regionais, consórcios públicos de direito público, entidades de ensino superior e técnico e de pesquisa científica e tecnológica (universidades públicas federais, institutos federais de pesquisa científica e tecnológica e colégio Dom Pedro II); o Banco do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). *Ibid.*, p. 534-535.

<sup>199</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, *op. cit.*, p. 281.

<sup>200</sup> MOREIRA NETO, *op. cit.*, p. 363.

### 2.4.5. Agências Reguladoras

As agências reguladoras, por sua vez, tiveram sua instituição inspirada nas *agencies* norte-americanas<sup>201</sup>, consumando “a mutação do papel do Estado em relação à ordem econômica.”<sup>202</sup>. O termo “agência”, na verdade, traz certa problemática ao Direito, pois, por si só, é vazio, motivo pelo qual pode ser empregado independentemente da estrutura organizacional e da natureza jurídica do ente ou órgão da Administração Pública<sup>203</sup>.

As agências reguladoras caracterizam-se por possuírem maior autonomia em relação às demais entidades da Administração Pública, e, comumente, possuem os seguintes elementos: a atribuição de competências regulatórias; impossibilidade de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes; organização colegiada; formação técnica; impossibilidade de interposição de recursos hierárquicos impróprios contra as decisões proferidas pela entidade em questão<sup>204</sup>. Destaca-se, ainda, a possibilidade de emanar normas regulamentares exclusivas e possibilidade de decidir as questões controversas postas à sua apreciação<sup>205</sup>.

#### 2.4.5.1. Independência do ente administrativo x atividade regulatória

Após terem sido traçadas as principais características que distinguem os entes acima delineados, deve-se destacar a existência, no cenário pátrio, de entidades independentes com funções regulatórias.

Tais entidades, apesar de não possuírem peculiaridades suficientes para que se classifiquem como agências reguladoras, têm certo grau de independência. É por esse motivo que Alexandre Aragão<sup>206</sup> suscita o debate acerca da natureza jurídica do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Banco Central do Brasil (BACEN) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

O autor estabelece alguns parâmetros essenciais para que uma entidade seja caracterizada como agência reguladora independente, quais sejam: atribuição de competências

<sup>201</sup> CYRINO, André Rodrigues. Direito Constitucional Regulatório. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018, p. 43.

<sup>202</sup> BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do Direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: Alexandre Santos de Aragão e Floriano de Azevedo Marques Neto. Direito Administrativo e seus novos paradigmas. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 45.

<sup>203</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 316.

<sup>204</sup> Ibid.

<sup>205</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. Revista de Direito do Estado. São Paulo: Renovar, v. 2, p. 181, abr./jun. 2006, p. 98.

<sup>206</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, op. cit., p. 318.

regulatórias; impossibilidade de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes; organização colegiada; formação técnica e impossibilidade de recursos hierárquicos impróprios<sup>207</sup>.

CNM e BACEN são regidos pela Lei nº 4.595/64 (lei ordinária com natureza de lei complementar, em conformidade com o artigo 192 da CRFB). O CMN, à época da edição da lei, era órgão específico do Ministério da Fazenda. Atualmente, conforme disposição do artigo 16, inciso VIII, da Lei nº 9.649/1998, integra a estrutura básica do Ministério da Economia.

Para Alexandre Aragão, a natureza de órgão conferida ao CMN não é suficiente para descaracterizar sua natureza de agência independente. Isso porque “as garantias autonômicas, orgânicas e materiais, podem ser conferidas por lei tanto a pessoas jurídicas da Administração Indireta, como a órgãos despersonalizados da Administração Pública”<sup>208</sup>.

Note-se que o CMN é comandado por um órgão colegiado, cujos membros podem ser exonerados *ad nutum*, gozando os demais membros de maiores garantias. Para Aragão<sup>209</sup>, tal característica, por si só, não é apta a caracterizar o CMN como agência reguladora, pois, para tanto, seus dirigentes só poderiam ser exonerados por infrações cometidas no exercício de suas funções.

O BACEN, por sua vez, possui natureza de autarquia cuja competência engloba a execução da política monetária nacional, delineada justamente pelo CMN. Assim, embora possua competências regulatórias, sua competência normativa está subsumida ao que determina o CMN (artigos 8º e 9º da Lei 4.595/64). Por isso, o BACEN também não pode ser classificado como autoridade administrativa independente, uma vez que suas decisões estão condicionadas às do CMN – órgão que, por sua vez, está atrelado à vontade política do Chefe do Poder Executivo<sup>210</sup>.

A CVM, por sua vez, é entidade autárquica vinculada ao Ministério da Fazenda, cuja função é a implementação da política de funcionamento e organização do mercado de valores mobiliários. Tais normas são também emanadas pelo CNM (artigos 3º, inciso I, 8º, incisos I e IV, da Lei nº 6.385/76 e artigo 254 da Lei nº 6.404/76).

A Lei 6.835/76, alterada pela Lei 10.411/02 e pelo Decreto nº 4.300/02, veda a demissão *ad nutum* dos dirigentes da CVM. Porém, na visão de Aragão, a possibilidade de interposição de recurso externo contra suas decisões sancionatórias para o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (órgão integrante da estrutura do Ministério da

---

<sup>207</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 317.

<sup>208</sup> Ibid, p. 319.

<sup>209</sup> Ibid, p. 320.

<sup>210</sup> Ibid, p. 322.

Fazenda, de acordo com a Lei nº 6.385/76), compromete sua autonomia funcional. Por isso, também não pode ser classificada como agência reguladora independente.

Portanto, apenas a conjunção das características acima descritas, principalmente a autonomia orgânica e funcional, garantem a independência das agências reguladoras<sup>211</sup>.

O autor menciona, por fim, as peculiaridades que dizem respeito ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia criada pela Lei 8.884/94, vinculada ao Ministério da Justiça, cujas competências constam na Lei nº 12.529/11.

Segundo Alexandre Aragão<sup>212</sup>, muito embora este ente possa ser qualificado como agência independente, há controvérsias no tocante à natureza regulatória de suas funções, uma vez que, diferentemente das agências reguladoras, entidades a que é destinada a regulação de setores específicos, o CADE lida com o mercado como um todo.

Apesar disso, dentre as peculiaridades do CADE, destacam-se a autonomia orgânica e funcional, além do fato de seus conselheiros não estarem submetidos à demissão *ad nutum*. Ademais, suas decisões não estão sujeitas a recursos, figurando como última instância administrativa. Por fim, as taxas processuais recolhidas nos processos de sua competência são destinadas ao aperfeiçoamento da entidade<sup>213</sup>.

Ante as premissas expostas, o autor conclui que: (i) o CMN e o BACEN não são agências reguladoras, apesar de exercerem funções regulatórias; (ii) a CVM, apesar de ser entidade reguladora e possuir autonomia orgânica, não possui autonomia funcional, já que suas decisões estão sujeitas à interposição de recursos hierárquicos impróprios à Administração Direta, e (iii) o CADE também não é agência reguladora, apesar de ser independente e, em sua visão, exercer atividade regulatória<sup>214</sup>.

Egon Bockmann Moreira<sup>215</sup> compartilhou de entendimento semelhante, tendo tecido análise – anterior ao advento da Lei 10.411/2002 – entre a (suposta) autonomia conferida pela lei ao CMN, ao BACEN e à CVM. Para o autor, algumas características afastariam a classificação do CMN, do BACEN e da CVM como agências reguladoras independentes, devido, principalmente, ao vínculo gerencial e funcional com a Administração Pública direta. Entende, desse modo, que podem ser classificadas como órgãos submetidos aos “tradicionais conceitos de ‘desconcentração’”, no caso do CMN, e “descentralização”, nos casos do

<sup>211</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 322.

<sup>212</sup> Ibid, p. 323.

<sup>213</sup> Ibid, p. 323.

<sup>214</sup> Ibid, p. 331.

<sup>215</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. Revista de Direito do Estado. São Paulo: Renovar, v. 2, p. 181, abr./jun. 2006, p. 100.

BACEN e da CVM.

Sob esse enfoque: (i) o CMN está sujeito à hierarquia e o BACEN e a CVM ao controle da Presidência da República e Ministérios; além disso, (ii) cumprem determinações da Administração Pública direta, seja de forma imediata, como é o caso da obediência às diretrizes da Presidência da República, no caso do CMN, ou indireta, mediante o cumprimento, por parte do BACEN e da CVM, das diretrizes emitidas pelo CMN; (iii) os mandatos de seus dirigentes são definidos pela Presidência da República; e, por fim, (iv) tais entidades controlam e fiscalizam áreas de suas respectivas atribuições, podendo apurar irregularidades e impor sanções, porém, suas decisões estão sujeitas a recursos ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional<sup>216</sup>.

O autor<sup>217</sup> conclui que “CMN, BACEN e CVM não são agências administrativas independentes, mas autoridades reguladoras que detêm poder regulamentar autônomo”.

## **2.5. O advento da Medida Provisória nº 1.124 de 13 de junho de 2022: crítica à escolha do ato normativo para a definição da natureza jurídica da ANPD**

No dia 14 de junho de 2022, foi editada a MP nº 1.124 cujo objetivo foi alterar a natureza jurídica da ANPD. Seu artigo 1º confere, ao atual órgão, natureza jurídica de autarquia de natureza especial, sendo mantidas a estrutura organizacional e as competências.

Esclareceu-se anteriormente (tópico 1.4 do capítulo 1) que a OCDE, desde 1980, emite diretrizes que preveem como normas de proteção de dados devem ser implementadas a fim de que se evitem ações regulatórias conflitantes entre si<sup>218</sup>. Tanto os países integrantes da OCDE quanto aqueles que mantêm relações comerciais com a entidade<sup>219</sup> acabaram por editar ou revisar suas leis de proteção de dados pessoais, visando a evitar a imposição de barreiras de integração econômica caso não se adequassem ao movimento de uniformização do plano de aplicação das normas que envolvessem a temática<sup>220</sup>.

Dessa forma, não apenas a previsão, mas o fortalecimento de uma autoridade central cuja finalidade seja a proteção dos direitos fundamentais envolvidos, significa mais um passo

<sup>216</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. *Revista de Direito do Estado*. São Paulo: Renovar, v. 2, p. 181, abr./jun. 2006, p. 100.

<sup>217</sup> Ibid, p. 100.

<sup>218</sup> BIONI, Bruno Ricardo. BIONI, Bruno Ricardo. *Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da accountability*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, edição Kindle, p. 61.

<sup>219</sup> Bruno Bioni ressalta que o objeto do documento expedido pela OCDE, após diversos debates feitos por estudiosos, era o de uniformizar o plano de aplicação de normas sobre proteção de dados pessoais, e não o de padronizar as normas já existentes. Ibid, p. 65.

<sup>220</sup> Ibid, p. 62.

para o ingresso do Brasil na OCDE.

Entretanto, ainda há sérias dúvidas em relação não apenas ao processo legislativo necessário para que haja a definição da natureza jurídica da ANPD, mas, principalmente, se tal natureza jurídica de fato será adequada ao efetivo desempenho das competências previstas na LGPD.

Esse questionamento é feito levando-se em consideração que a intenção inicial do Congresso Nacional era que a ANPD fosse parte integrante da Administração Pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Justiça e regida pela Lei 9.986/2000 – a lei que dispunha sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras.

Ademais, como também restou exposto, verifica-se que o ponto mais contundente em relação à ausência de intenção do Poder Executivo em conferir natureza jurídica de agência reguladora à ANPD foi o fato de a MP nº 869/2018 ter tramitado concomitantemente aos projetos de lei do novo marco regulatório das agências reguladoras (Lei nº 13.848/2019)<sup>221</sup>.

Outro ponto que deve ser observado é que os atributos administrativos que foram conferidos à ANPD pela MP nº 1.124/2022, por mais que se assemelhem aos previstos no artigo 3º da legislação que rege as agências reguladoras, não são suficientes para que a entidade seja assim classificada. Fabrício da Mota e Rodrigo Valadão<sup>222</sup> sustentam que “a intenção da Presidência da República não foi submeter a ANPD ao regime jurídico da lei das agências reguladoras em sua integralidade”, não havendo, na Exposição de Motivos que acompanham o ato normativo em comento, intenção expressa no sentido de que se torne uma agência reguladora.

Caso a conversão legislativa se mantenha dessa forma, sem que haja modificações, de acordo com o que foi demonstrado no tópico 2.6.5.1, a ANPD terá natureza jurídica semelhante às do BACEN e do CVM, pois, da mesma forma que ambas as entidades estão vinculadas ao CMN, continuará subordinada às diretrizes emitidas pela Presidência da República. O BACEN e o CVM, conforme se demonstrou, são autarquias que, embora configuradas como especiais, possuem autonomia menor do que as agências reguladoras. São, portanto, autarquias especiais em sentido estrito<sup>223</sup>.

Ademais, há dois pontos que devem ser considerados: para que sejam caracterizadas

<sup>221</sup> ALVES, Fabrício da Mota; VALADÃO, Rodrigo Borges. ANPD: agência reguladora ou autoridade reguladora independente? Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/dados-publicos/369257/anpd-agencia-reguladora-ou-autoridade-reguladora-independente>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022, p. 535.

como agências reguladoras, além de ser necessário que a CRFB ou lei expressamente assim disponha<sup>224</sup>, é preciso que sejam preenchidos alguns requisitos, tais quais: ausência de vínculo hierárquico formal com a pessoa administrativa central (como mandato fixo e impossibilidade de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes); conjunto de normas que lhe atribuam independência; possibilidade de emanar normas regulamentares exclusivas e possibilidade de decidir questões postas à sua apreciação<sup>225</sup>.

Caso não disponha de tais características, a ANPD não poderá ser considerada agência reguladora, “mas um ente híbrido – com determinado nome de batismo e configuração jurídica diversa daquela caracterizada por tal denominação”, sendo necessária, portanto, previsão legislativa imperiosa e precisa a fim de que o ente público seja considerado uma agência reguladora<sup>226</sup>.

No tocante ao tema, há que se repisar o processo legislativo especificamente no que diz respeito à previsão e à consequente natureza jurídica a ser conferida à ANPD quando do trâmite da MP nº 869/2018. À época, conforme fora frisado anteriormente (tópico 2.3.1), o ato normativo alterou completamente o perfil inicialmente programado para a ANPD, pois deslocou a entidade do âmbito da administração pública indireta para a direta, enfraquecendo-a consideravelmente<sup>227</sup>.

A MP nº 869/2018, quando enviada à análise para o Congresso Nacional, reacendeu o debate quanto à opção por um modelo autárquico ou órgão vinculado à Administração Pública direta – motivo pelo qual, inclusive, Bruno Bioni ressalta a existência de uma parcela de agentes econômicos que defendia menor autonomia à ANPD.

Durante o debate parlamentar em relação ao trâmite da MP, representantes do governo deixaram claro que a alteração da natureza jurídica levaria a outro vício de iniciativa, semelhante ao que ensejou o veto ao artigo 55 do PL nº53/2018. O autor ressalta a fala de Felipe Cascaes, à época, representante dos Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, cujas palavras merecem a devida transcrição:

A Constituição hoje dispõe que é iniciativa privativa do Presidente as leis que disponham sobre a criação e extinção de órgãos da administração pública. também dispõe ser vedado o aumento de despesa em projetos de iniciativa do Presidente da República. Então, se eu transformo um órgão em uma autarquia, numa estrutura que é naturalmente maior, fatalmente eu vou infringir um desses dois dispositivos.

<sup>224</sup> SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022, p. 533.

<sup>225</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. Revista de Direito do Estado. São Paulo: Renovar, v. 2, p. 181, abr./jun. 2006, p., p. 98.

<sup>226</sup> Ibid.

<sup>227</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da accountability. Rio de Janeiro: Forense, 2022, edição Kindle, p. 105.

**Quanto à autarquia, eu tenho ainda um terceiro: que é o inciso XIX do artigo 37, que exige lei específica que trata apenas disso para a criação dela<sup>228</sup>.**

Apesar disso, o processo de definição da natureza jurídica teve início, novamente, com a MP nº 1.124/2022, que, até o momento de finalização desta pesquisa, foi prorrogada por mais sessenta dias, com fulcro no artigo §7º do artigo 62 da CRFB<sup>229</sup>, para posterior apreciação do Congresso Nacional, que poderá – ou não – convertê-la em lei.

Na realidade, o mesmo ato normativo já foi adotado para a criação de agências reguladoras, não obstante a exigência do artigo 37, inciso XIX, da CRFB. Este foi, por exemplo, o caso da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), criada mediante a edição da MP nº 2.228-1 no ano de 2001, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pela MP nº 1.791/1998 e da Agência Nacional da Saúde (ANS), pela MP nº 2.012/2000. Apesar de convalidadas posteriormente, isso não significa que os requisitos contidos no artigo 62 da CRFB tenham sido cumpridos.

Sob uma análise puramente política, não se pode negar que, historicamente, o Brasil é marcado pela edição de medidas provisórias como instrumento frequentemente utilizado por Presidentes não apenas para que se demonstre sua relevância para a produção normativa, mas também como forma de manter a governabilidade<sup>230</sup>.

As medidas provisórias, para que sejam de fato legítimas, devem (ou ao menos deveriam) atender aos pressupostos formais, materiais, bem como regras de procedimento contidas no artigo 62 da CRFB. Os pressupostos formais de relevância e urgência, que se subsumem ao subjetivismo do chefe do Poder Executivo, conforme nota José Afonso da Silva<sup>231</sup>, “nunca foram rigorosamente respeitados. Por isso, foram editadas medidas provisórias sobre assuntos irrelevantes ou sem urgência”.

E, por ser instrumento que confere ao chefe do Poder Executivo uma atribuição atípica dentro do sistema de freios e contrapesos, deveria restar adstrita aos requisitos e procedimentos constitucionais, a fim de que se justifique sua atuação excepcional na função

<sup>228</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da *accountability*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, edição Kindle, p. 106.

<sup>229</sup> DOU – Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node015z4mzw63qqxf17o4yvf74gis64141118.node0?codteor=2203785&filename=Tramitacao-MPV+1124/2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node015z4mzw63qqxf17o4yvf74gis64141118.node0?codteor=2203785&filename=Tramitacao-MPV+1124/2022)>. Acesso em: 20 ago. 2022.

<sup>230</sup> “Esse cenário levou críticos do instrumento a atacá-lo por ser forma da expressão unilateral do poder, o que conduziu seus apoiadores a defendê-lo como mecanismo de governabilidade em um sistema com diferentes atores com poder de veto. Tais aspectos foram ressaltados tanto em estudos de Ciência Política, [...] quanto naqueles que buscaram delinear os principais contornos jurídicos do instrumento”. SANTOS, Lucas Custódio; BALBI, Guilherme; KLAFKE, Guilherme Forma. Controle de relevância e urgência em medidas provisórias pelo STF, p.375. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/158/63>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>231</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37 ed. São Paulo: Malheiros, p. 537.

legislativa. Além disso, a medida provisória deve, obrigatoriamente, passar pelo crivo do Poder Legislativo para que o cumprimento dos requisitos constitucionais seja avaliado<sup>232</sup>.

A questão, entretanto, não se restringe apenas a isso: de acordo com o que foi trazido à luz nos tópicos 2.6.4.1. e 2.6.5 deste capítulo, momento em que foram traçadas as distinções entre autarquias em regime especial e agências reguladoras, tais entidades devem ser criadas mediante lei. É o que dispõe expressamente a CRFB em seu artigo 37, inciso XIX. E esse, na verdade, deveria ser o primeiro impeditivo para a edição de medida provisória para a criação de tais entidades.

Diante do que foi exposto nesta pesquisa, não se pode negar que o requisito da relevância está mais do que presente, mormente considerando-se: (i) o fato de que foi estabelecido o prazo de dois anos para a definição da natureza jurídica quando da edição da MP nº 869/2018 (com redação constante no artigo 55-A da LGPD), e (ii) a entrada em vigor da LGPD no ano de 2020<sup>233</sup>, marco este que, frente aos dois anos constantes do aludido artigo 55, encerraria o prazo de definição da natureza jurídica da ANPD.

Porém, apesar de as medidas provisórias estarem sujeitas à posterior apreciação quanto à observância dos requisitos constitucionais para sua conversão em lei, verifica-se a omissão do Congresso Nacional em inúmeras situações, o que acaba por ensejar a judicialização de algumas questões.

O Supremo Tribunal Federal, apesar de permitir a sindicabilidade judicial de conceitos jurídicos indeterminados, inobstante ter se pronunciado acerca do sentido e alcance dos requisitos “relevância” e “urgência” para fins de edição de medida provisória<sup>234</sup>, intervém em atos emanados pelo Chefe do Poder Executivo apenas em hipóteses excepcionais<sup>235</sup>.

<sup>232</sup> SANTOS, Lucas Custódio; BALBI, Guilherme; KLAFFKE, Guilherme Forma. Controle de relevância e urgência em medidas provisórias pelo STF, p. 372.. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/158/63>>. Acesso em: 21 ago. 2022

<sup>233</sup> Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. LGPD entra em vigor: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais começa a valer nesta sexta, dia 18. Disponível em <<https://www.serpro.gov.br/lgpd/noticias/2020/lgpd-entra-em-vigor>>. Acesso em 25 set.2022.

<sup>234</sup> BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, p. 193.

<sup>235</sup> Em estudo empírico sobre a análise judicial dos requisitos relevância e urgência, constatou-se que, em uma análise superficial da jurisprudência do STF entre o período de 1988 a 2018, levaria à conclusão precipitada de que apenas quando o abuso no poder de legislar justificaria o controle judicial. Porém, foi constatado que há linhas jurisprudenciais distintas, além de discordâncias no tocante a decisões individuais proferidas. Foram identificadas, no aludido estudo, três linhas jurisprudenciais no período sob análise: (i) a tese da insindicabilidade judicial, que impediria a análise do Tribunal sobre a relevância e urgência de medidas provisórias em qualquer cenário; (ii) a tese de sindicabilidade excepcional em caso de abuso, que admitiria tal controle em hipóteses excepcionais, quando configurado evidente abuso de legislar do Presidente (conforme sugerido na ADI nº 2.425/DF), e (iii) a tese de sindicabilidade total, pela qual tais requisitos estariam plenamente suscetíveis à análise judicial. O estudo concluiu que há a preponderância da sindicabilidade excepcional, muito embora não haja um caráter homogêneo nas decisões proferidas pelos Ministros. SANTOS, Lucas Custódio; BALBI, Guilherme; KLAFFKE, Guilherme Forma. Controle de relevância e urgência em medidas provisórias

Sob a perspectiva do pragmatismo jurídico, que tem como um de seus principais expoentes Richard Posner, o critério primordial para a correção de uma decisão judicial relaciona-se às suas consequências. Desse modo, para essa corrente, boa decisão é aquela que produz os melhores resultados, e não necessariamente aquela que está adstrita aos requisitos formais<sup>236</sup>.

A partir desse enfoque, Claudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento<sup>237</sup> aduzem não ser incomum que considerações pragmáticas sejam constatadas na realidade brasileira. Para corroborarem tal afirmação, trazem como exemplo julgamento do STF em que, inobstante tenha sido reconhecida a inconstitucionalidade do processo legislativo da medida provisória que instituiu o Instituto Chico Mendes, não houve invalidação do ato normativo.

Os autores<sup>238</sup> salientam que, no caso em comento, em um primeiro momento, a Corte chegou a declarar a inconstitucionalidade da norma legal, mantendo-a em vigor durante vinte e quatro meses, a fim de que, nesse período, fosse editado outro ato normativo mais condizente à criação da entidade. Porém, no dia seguinte à publicação, o Advogado-Geral da União afirmou que o mesmo vício que contaminava aquela norma também afetaria outras medidas provisórias anteriormente editadas. Por esse motivo, o STF voltou atrás em sua decisão, e determinou que novas medidas provisórias deveriam seguir o rito previsto na CRFB. Os autores entendem que tal opção evitou a possível invalidação de diversas outras normas, que correriam o risco de serem invalidadas<sup>239</sup>.

Apesar de restar claro que seria prejudicial ao panorama político e jurídico a revogação de atos que já haviam sido consolidados pelo passar do tempo, defende-se, nesta pesquisa, que a criação da ANPD deveria ter sido feita em conformidade com o que dispõe o inciso XIX do artigo 37 da CRFB. Até mesmo porque houve tempo suficiente para que a legislação fosse elaborada ante o que dispunha expressamente o §1º do artigo 55-A da LGPD.

Não obstante, observando-se que, caso convalidada, sua criação será mais benéfica do

---

pelo STF, p. 379 e 394. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/158/63>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>236</sup> Muito embora o autor defenda aquilo que denominou de “bolsões de formalismo”, a fim de resguardar a sociedade de resultados danosos devido à insegurança advinda de decisões tomadas em situações sensíveis, em que o formalismo deve ser observado. SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 185.

<sup>237</sup> SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 186.

<sup>238</sup> Ibid, p. 186.

<sup>239</sup> Chegou-se à conclusão [...] que era preferível naquele contexto “transigir” com os efeitos da inconstitucionalidade já praticada, do que se sujeitar aos riscos de invalidação de centenas de outras normas – dentre as quais algumas importantíssimas, como a que criara o programa social “Bolsa-Família”. Ao justificar publicamente o resultado heterodoxo do julgamento da Corte, o Min. Luiz Fux ressaltou que o STF afira de forma “patriótica”, para evitar uma “crise constitucional”. Ibid, p. 186.

que seria aguardar a definição da natureza jurídica mediante o instrumento legislativo devidamente adequado – ou seja, lei em sentido estrito – sob o enfoque do pragmatismo jurídico, que indubitavelmente prevalece no Brasil, e sob o ponto de vista prático, é bastante provável que a MP 1.124/2022 seja brevemente convertida em lei.

Estabelecido o cenário atual em relação ao estágio de definição da natureza jurídica da ANPD, o capítulo 3 tem como escopo abordar as peculiaridades da ANPD, sua composição e respectivas competências delineadas na LGPD e nos demais atos normativos que foram expedidos até o período de finalização da pesquisa, a fim de verificar, ao final, se a natureza jurídica que lhe foi conferida se coaduna às competências que lhe foram destinadas.

## CAPÍTULO 3. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

*No, his mind is not for rent  
To any god or government  
Always hopeful, yet discontent  
He knows changes aren't permanent  
But change is...*

(Tom Sawyer, Rush)

### 3.1. ANPD: autarquia em regime especial

Apesar de todo o imbróglio ainda que envolve a definição da natureza jurídica da ANPD até este momento, e ante a iminência da conversão em lei da MP nº 1.124/2022<sup>240</sup>, é inegável que, por mais que se defenda, nesta pesquisa, a inadequação do ato normativo escolhido para tal finalidade, a MP em questão é um evidente avanço frente ao que previa a MP nº 869/2018.

Este último capítulo foi confeccionado tendo como respaldo a natureza jurídica de autarquia em regime especial – ainda que não especificamente agência reguladora – que foi conferida à ANPD pela MP nº 1.124/2022. O referido ato normativo foi publicado durante a elaboração desta pesquisa, que visava a, inicialmente, discorrer acerca da natureza jurídica mais adequada à entidade. O escopo foi minimamente alterado devido ao advento da medida provisória, motivo pelo qual se discorrerá, neste momento, sobre as peculiaridades da ANPD, sua composição e respectivas competências previstas na LGPD e nos demais atos normativos que foram expedidos até o período de finalização da pesquisa.

Antes de abordar tais questões, é necessário que sejam delineadas as principais características que correspondem à natureza jurídica de autarquia em regime especial que foi conferida à ANPD.

O quadro<sup>241</sup> abaixo, elaborado por Bruno Bioni<sup>242</sup> quando da análise do histórico dos projetos de lei e das posteriores alterações da LGPD, sintetiza a comparação entre a MP nº 869/2018 e a MP nº 1.124/2022:

---

<sup>240</sup> Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade – CNPDPP. Nota de apoio à conversão da MPV nº 1.124/2022. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/cnpd-2/nota-de-apoio-a-conversao-da-mpv-1-124-2022>>. Acesso em: 03 set. 2022.

<sup>241</sup> Este quadro foi reproduzido com ínfimas alterações.

<sup>242</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o Princípio da Accountability. Rio de Janeiro: Forense, 2022, Edição Kindle, p. 108.

Elementos de Análise	MP 869/2018	Versão do PLC 53/2018 e MP 1.124/2022
<b>1. Personalidade jurídica</b>	Não tem personalidade jurídica própria	Tem personalidade jurídica própria
<b>2. Status na Administração Pública</b>	1. Administração Direta (centralização da fiscalização da LGPD pelo Poder Executivo); 2. Subordinação, sendo um órgão do próprio Ministério	1. Administração Indireta (descentralização da fiscalização da LGPD pelo Poder Executivo); 2. Vinculação, não fazendo parte da estrutura organizacional de um Ministério
<b>3. Processo de nomeação do corpo diretivo</b>	Sem sabatina pelo Congresso Nacional, nomeado diretamente pela Presidência	Sabatina pelo Senado Federal, caso a lei assim determine
<b>4. Perda do mandato</b>	1. Uma das hipóteses da perda do mandato se dá por processo administrativo disciplinar, mas que será instaurado pelo Ministro da Casa Civil e será julgado pelo Presidente da República; 2. Art. 55-E	1. Há jurisprudência do STF no sentido de que a exoneração de dirigentes de agência não é um ato discricionário do Executivo e, a depender do que dispõe a lei, uma das hipóteses dependerá de provocação do Presidente e decisão do Senado Federal (e.g., CADE); 2. ADI nº 1949/RS, Rel. Ministro Dias Tóffoli; RMS 26.980/MA, Rel. Ministro Nelson Jobim
<b>5. Orçamento</b>	O orçamento é vinculado ao da União, não podendo ser, a princípio, complementado por tributes	O orçamento pode ser complementado por tributos vinculados a uma contraprestação específica, e, assim, o órgão poderia aumentar a sua capacidade financeira por meio de taxas

Tabela 2: Tabela Comparativa: MP nº 869/2018 e MP 1.164/2022  
Fonte: Quadro elaborado por Bruno Bioni<sup>243</sup>.

O que deve ser levado em consideração quanto à ANPD, como reiteradamente se destacou até este ponto, é justamente o seu atuar com equidistância perante a Administração Pública, a iniciativa privada e os titulares de dados pessoais, sendo o ponto crucial dessa

<sup>243</sup> BIONI, Bruno. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o Princípio da Accountability. Rio de Janeiro: Forense, 2022, Edição Kindle, p. 108.

afirmação o fato de que o Estado também é responsável por tratar dados.

Percebe-se, porém, que muitos dos requisitos para que a ANPD de fato possa exercer suas competências como autarquia em regime especial devem restar devidamente especificados em lei, não sendo o bastante a edição da medida provisória, conforme críticas tecidas anteriormente no capítulo 2.

Extraí-se das afirmações contidas no quadro comparativo que o processo de nomeação do corpo diretor, a perda dos respectivos mandatos e a questão relativa ao orçamento (que pode ser complementado por tributos vinculados à contraprestação específica) dependem, ainda, de definição legal. E são exatamente os pontos críticos cuja definição em lei pode fazer com que a ANPD tenha natureza de autarquia especial em sentido estrito ou agência reguladora. Tais considerações vão ao encontro de todo o raciocínio exposto no capítulo 2.

Percebe-se, também, que o autor, ao elaborar o quadro, menciona duas entidades que compõem a Administração Pública indireta: o CADE e a Agência Nacional de Telefonia (ANATEL). É inegável que a ANATEL constitui uma agência reguladora cuja denominação e respectivas especificidades estão contidas na lei que a criou<sup>244</sup>. O CADE, porém, por mais que exerça funções regulatórias, não é agência reguladora, de acordo com o que se demonstrou no tópico 2.6.5.1 do capítulo 2.

Portanto, por mais que sejam aparentemente inócuas tais comparações, há determinados detalhes que precisam de atenção, pois diante da ausência de uma das características concernentes aos modelos jurídico-administrativos traçados no capítulo 2, a entidade não gozará da mesma autonomia.

Dessa forma, tendo como respaldo o que há de concreto em relação à ANPD no ordenamento jurídico-constitucional atual, os próximos tópicos destinam-se a demonstrar a atual estrutura e atuação da ANPD.

Para isso, traz-se, a princípio, a gama de normativas que não apenas regem a entidade, mas que se aplicam de forma subsidiária na ausência de previsão legal específica.

O panorama de competências, como já foi afirmado, está contido na LGPD. Especificamente no que se refere à estrutura da ANPD e respectivas funções a serem desempenhadas, tais detalhes constam no Decreto nº 10.474/2020, que trata da Estrutura

---

<sup>244</sup> Acerca da natureza jurídica de agência reguladora que lhe foi conferida, nota Egon Bockmann que “há leis que estabelecem o que vem a ser o “regime especial” ao qual estão submetidas as “agências administrativas”, nunca de forma igual às demais, e outras que somente lançam tal locução quando “qualificam” a agência, tal como se houvesse incontrovérsia quanto ao uso do termo e de sua “especialidade”. A definição mais precisa está na legislação da ANATEL, que confere exaustiva precisão à palavra utilizada. Resta saber qual o impacto que tal incerteza pode gerar para eventual fixação do verdadeiro sentido do termo “agência”, para o direito brasileiro (se é que é possível)”. MOREIRA, Egon Bockmann. *Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas*. *Revista de Direito do Estado*. São Paulo: Renovar, v. 2, p. 181, abr./jun. 2006, p. 97.

Regimental da entidade. Há, também, a Portaria nº 1 expedida pelo Conselho Diretor da ANPD, que retrata o Regimento Interno, e as Resoluções nº 1 e nº 2, que trazem o regulamento de fiscalização e sanção e normativas acerca dos agentes de tratamento de pequeno porte, respectivamente.

Além da normativa traçada acima, a ANPD expediu, no período em que está em funcionamento, diversos guias orientativos, notas técnicas e recomendações. Tais regulamentos, por sua vez, não têm força vinculante.

Por fim, na ausência de determinação específica dos atos legislativos e normativos acima mencionados, é necessário que sejam observadas a Lei nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo federal, a Lei 9.873/1999, que regulamenta a pretensão punitiva do Estado, além da Lei 13.874/2019, a Lei de Liberdade Econômica.

Os próximos tópicos visam a estabelecer um panorama descritivo de como a ANPD está estruturada e como vem exercendo as competências que lhe foram destinadas.

Dito isso, passa-se, a seguir, a abordar a estrutura interna da ANPD.

### **3.2. Estrutura Interna da ANPD**

No dia 06 de agosto de 2020, foi publicado, no Diário Oficial da União, o Decreto 10.747/2020, que aprovou a estrutura regimental e o quadro dos cargos e funções da ANPD.

Diante do que restou exposto, infere-se que, devido ao advento da MP nº 1.124/2022, a ANPD possui, atualmente, natureza jurídica de autarquia em regime especial, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade, além do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, segundo as disposições previstas na legislação de proteção de dados<sup>245</sup>.

Ademais, conforme previsto no §1º do artigo 55-A da LGPD, sua criação ocorreu em 2020, estando sua estrutura organizacional contida no Decreto nº 10.474/2020. Dentre suas atribuições, destacam-se, principalmente: zelar pela proteção de dados pessoais; elaborar diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade; orientar os agentes em relação à aplicação de normas e regulamentos relativos à proteção de dados; cooperar com órgãos nacionais e internacionais responsáveis pelo tratamento de dados.

Um dos motivos pelos quais a LGPD confere tratamento central à ANPD é que sua

---

<sup>245</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Planejamento estratégico 2021-2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2021-2023.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

efetivação está relacionada à interpretação e complementação integrativas, que será de competência de entidade componente da Administração Pública – assim como se dá em alguns dos principais instrumentos internacionais de proteção de dados, tais quais as diretrizes da OCDE, a Convenção 108, bem como na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia<sup>246</sup> (instrumentos legislativos que foram retratados nos capítulos 1 e 2).

Conforme se expôs anteriormente no capítulo 1, não apenas a LGPD, mas outras legislações<sup>247</sup> preveem a existência de mecanismos de proteção de dados e eventuais sanções<sup>248</sup> a serem aplicadas pela Administração Pública. A publicação da LGPD conferiu unicidade a essas legislações, e estabeleceu critérios para orientar a correlação entre a ANPD e outros órgãos e entidades com a mesma competência. À ANPD atribuiu-se papel central quanto à interpretação da LGPD e ao estabelecimento de normas e diretrizes, visando, primordialmente, a coordenar as competências regulatória, fiscalizatória<sup>249</sup> e sancionatória<sup>250</sup>.

Quanto à sua estrutura interna, estabelece tanto o artigo 55-C da LGPD, quanto o artigo 3º do Decreto nº 10.474 de 26 de agosto de 2020, que aprovou sua estrutura regimental, que compõem a ANPD: (I) Conselho Diretor; (II) Órgão Consultivo: Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade; (III) Órgãos de assistência direta e imediata ao Conselho Diretor: Secretaria-Geral; Coordenação-Geral de Administração e Coordenação-Geral de Relações Institucionais e Internacionais; (IV) Órgãos seccionais: Corregedoria; Ouvidoria; Assessoria Jurídica e órgãos específicos e singulares; (V) Órgãos específicos singulares: Coordenação-Geral de Normatização; Coordenação-Geral de Fiscalização e Coordenação Geral de Tecnologia e Pesquisa.

<sup>246</sup> WIMMER, Míriam. Os desafios do enforcement na LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intragovernamental. In: DONEDA, D., SARLET, I., MENDES, L., RODRIGUES JÚNIOR, O. (coord.) *Tratado de Proteção de Dados Pessoais*. São Paulo: Forense, 2020, edição Kindle, p. 385.

<sup>247</sup> É o caso do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/1990, que prevê expressamente a tutela do direito de acesso e retificação de registros, além da prévia autorização do consumidor para inserção de seu nome em cadastros de proteção ao crédito; da Lei Complementar 105/2001, que retrata o sigilo das operações financeiras em instituições públicas e privadas, haja vista o tratamento de dados sensíveis. DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 329-330.

<sup>248</sup> No que concerne às relações do indivíduo em ambiente virtual, do Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014, estabelece sanções em relação à violação de suas cláusulas, estipulando, no inciso II do artigo 12 multa em caso de tratamento ilícito de dados. Cíntia Rosa Pereira de Lima nota que a multa prevista nunca fora aplicada no Brasil devido à ausência de órgão independente com tal competência. LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. *Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Almedina, 2020, edição Kindle, posição 6141.

<sup>249</sup> Ressalte-se que a execução dos atos de fiscalização ou sanção pela Administração Pública devem estar previstas em lei ou podem ser resultado da interpretação sistemática, salientando-se que “tanto as ordens de caráter repressivo como as sanções de polícia podem ser dotadas de autoexecutoriedade”<sup>249</sup>. Dessa forma, o poder que o Estado possui de restringir e condicionar liberdades e direitos só pode ser exercido nos estritos termos da reserva legal. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 533.

<sup>250</sup> LIMA, Cíntia Rosa Pereira de., op. cit., p. 394-395.

O quadro abaixo contém o detalhamento de sua estrutura interna:

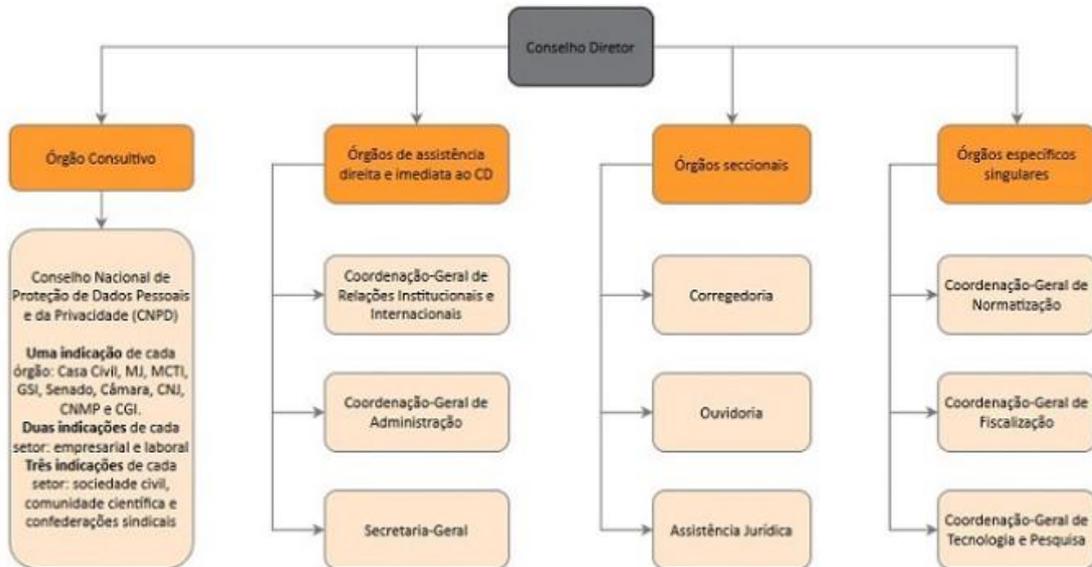


Figura 2: Estrutura Organizacional da ANPD  
Fonte: Torreão Braz Advogados<sup>251</sup>

### 3.3. Composição da ANPD

#### 3.3.1. Conselho Diretor da ANPD

Conforme dispõe o artigo 55-D da LGPD, o Conselho Diretor da ANPD será composto por cinco diretores, incluindo-se neste número o Diretor-Presidente.

Seus membros serão escolhidos pelo Presidente da República, estando sua nomeação sujeita à aprovação do Senado Federal, nos moldes do que prevê o artigo 52, inciso III, alínea *f*, da CRFB.

O §2º do artigo 55-D da LGPD prevê, ainda, que os membros do Conselho Diretor serão escolhidos dentre brasileiros que tenham reputação ilibada, nível superior de ensino e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados.

O mandato dos membros será, de acordo com o que dispõe o §3º, de quatro anos. Os mandatos dos primeiros membros nomeados para o Conselho Diretor serão de dois, três, quatro, cinco e seis anos, conforme estabelecido no ato de nomeação. Em caso de vacância no curso do mandato, o prazo remanescente será cumprido pelo respectivo sucessor.

<sup>251</sup> ALMEIDA, Eduardo Costa; TORREÃO, Renan Palhares. ANPD, em estruturação, já recebeu indicações para composição do Conselho Diretor e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. Disponível em <<https://torreaobraz.com.br/anpd-em-estruturacao-ja-recebeu-indicacoes-para-composicao-do-conselho-diretor-e-do-conselho-nacional-de-protecao-de-dados-pessoais-e-da-privacidade/>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

Os membros do Conselho Diretor estarão sujeitos à perda do cargo em virtude de renúncia, condenação judicial com trânsito em julgado ou pena de demissão oriunda de processo administrativo disciplinar, que deverá cumprir os requisitos estabelecidos tanto na CRFB quanto na Lei Federal nº 9.784/1999, conforme determinação do artigo 55-E da LGPD.

O processo administrativo a que se fez menção será instaurado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e será conduzido por comissão especial constituída por servidores públicos federais estáveis. Caberá, posteriormente, ao Presidente da República determinar o eventual afastamento preventivo do membro sob julgamento no caso de recomendação de comissão especial. O Chefe do Poder Executivo será também responsável por proferir o julgamento.

Os membros do Conselho Diretor também estão sujeitos ao artigo 6º da Lei Federal nº 12.813/2013, legislação esta que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Esta lei revogou dispositivos anteriormente contidos na Lei nº 9.986/2000, que dispunha sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras.

O aludido artigo 6º da Lei 12.813/2013 prevê as hipóteses em que há conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo Federal. O referido dispositivo legal faz menção à divulgação ou utilização, a qualquer tempo, de algum tipo de informação privilegiada obtida em razão das atividades referentes ao exercício do mandato e estabelece o período de seis meses de quarentena, a serem contados da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União.

Durante o período de quarentena, o antigo membro do Conselho Diretor não poderá:

- (i) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;
- (ii) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;
- (iii) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego e
- (iv) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento em razão do exercício do cargo ou emprego. Qualquer tipo de ação que viole

tais determinações constituirá ato de improbidade administrativa.

As competências destinadas ao Conselho Diretor constam no artigo 5º da Portaria nº 1/CD, de 08 de março de 2021, e compreendem: (i) editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade e relatórios de impacto à proteção de dados pessoais; (ii) dispor sobre padrões e técnicas em processos de anonimização, padrões de interoperabilidade, livre acesso a dados, segurança de dados e padrões mínimos para adoção de medidas de segurança; (iii) deliberar sobre requerimentos encaminhados à ANPD sobre o nível de proteção de dados conferido por outro país ou organismo internacional, adequação do nível de proteção de dados de país estrangeiro ou organismo internacional; (iv) definir o conteúdo de cláusulas-padrão contratuais, bem como verificar cláusulas contratuais específicas para uma determinada transferência, normas corporativas globais ou selos e códigos de conduta, a que se refere o inciso II do caput do artigo 33 da LGPD; (v) rever atos realizados por organismos de certificação designados pela ANPD e, na hipótese de descumprimento das disposições da LGPD, propor sua revisão ou anulação, dentre outras.

Dentre as características descritas destacam-se, portanto: a composição do Conselho Diretor por cinco membros, ou seja, composição colegiada, escolhidos pelo Presidente da República com respectiva aprovação pelo Senado Federal; notória especialização técnica de seus membros; impossibilidade de demissão *ad nutum* dos membros-diretores e o cumprimento de quarentena ao deixar o cargo.

Estes fatores se coadunam perfeitamente às especificidades destinadas às agências reguladoras, conforme restou expressamente abordado nos tópicos 2.5.5 e 2.5.5.1 em que foram trazidas à tona as principais características das entidades e explicitadas as distinções entre entes que a elas se assemelham, porém, carecem de determinadas peculiaridades que lhes conferem a devida autonomia.

Ademais, conforme exposto especificamente no tópico 2.6.5.1, o fato de o BACEN e o CVM estarem vinculados às determinações do CMN retira-lhes a autonomia que seria necessária para que fossem classificados como agências reguladoras. Trazendo esse raciocínio à ANPD, caso esta entidade continue vinculada à Presidência da República, contará com o mesmo impedimento para que tenha natureza jurídica de agência reguladora.

Tal inferência é feita considerando-se o disposto no artigo 1º da MP nº 1.124/2022, que manteve a mesma estrutura organizacional destinada à ANPD prevista na LGPD, ou seja, não houve maiores alterações no que concerne à ausência de subordinação à Presidência da República.

Este fator gera questionamentos a fim de saber se haverá hierarquia ou subordinação,

ponto este que será determinante para a definição de sua natureza jurídica. Entretanto, percebe-se que à ANPD, que a entidade se assemelha demasiadamente às características do CADE, BACEN e CVM.

Há, porém, outros fatores que devem ser analisados.

### **3.3.2. Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade**

O Decreto 10.474, de 26 de agosto de 2020, define a estrutura organizacional da ANPD e impõe parâmetros para a instauração do Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade (CNPDP).

De acordo com o artigo 3º, Capítulo II, Anexo I, do Decreto 10.474/2020, o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade é o órgão consultivo da ANPD. É composto por vinte e três representantes, titulares e suplentes dos seguintes órgãos, conforme estabelece o artigo 58-A da LGPD: cinco membros do Poder Executivo Federal; um membro do Senado Federal um membro da Câmara dos Deputados; um membro do Conselho Nacional de Justiça, um membro do Conselho Nacional do Ministério Público; um membro do Comitê Gestor da Internet do Brasil; três membros de entidades da sociedade civil com atuação relacionada à proteção de dados pessoais; três membros de instituições científicas, tecnológicas e de inovação; três membros de confederações sindicais representativas das categorias econômicas do setor produtivo; dois membros de entidades representativas do setor empresarial relacionado à área de tratamento de dados pessoais e dois membros de entidades representativas do setor laboral.

Sua composição é multissetorial, tendo em vista a heterogeneidade<sup>252</sup>.

Os representantes do CNPDP serão designados por ato do Presidente da República, permitida a delegação. No que diz respeito aos representantes do Poder Executivo Federal, da Câmara dos Deputados, do Conselho Nacional de Justiça do Conselho Nacional do Ministério Público e do Comitê Gestor da Internet no Brasil, estes e seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades da Administração Pública.

Já no que tange aos membros da sociedade civil, de instituições científicas, tecnológicas e de inovação, de confederações sindicais representativas das categorias econômicas do setor produtivo, de entidades representativas do setor empresarial relacionado

---

<sup>252</sup> LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados. São Paulo: Almedina, 2020, edição Kindle, posição 5.326.

à área de tratamento de dados pessoais e de entidades representativas do setor laboral, seus representantes serão indicados na forma de regulamento, não podendo ser indicados membros do Comitê Gestor da Internet no Brasil. Além disso, terão mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução.

As competências do CNPDP vêm estabelecidas tanto no artigo 58-B, quanto no artigo 14, Capítulo II, Seção IV, do Decreto 10.474/2020, e compreendem: (i) propor diretrizes estratégicas e fornecer subsídios para a elaboração da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade e para a atuação da ANPD; (ii) elaborar relatórios anuais de avaliação da execução das ações da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade; (iii) sugerir ações a serem realizadas pela ANPD; (iv) elaborar estudos e realizar debates e audiências públicas sobre a proteção de dados pessoais e da privacidade; e (v) disseminar o conhecimento sobre a proteção de dados pessoais e da privacidade à população.

O CNPDP se reunirá em caráter ordinário três vezes ao ano e em caráter extraordinário sempre que convocado por seu presidente. O quórum para a realização de reunião é de dezesseis membros e o de aprovação é de maioria simples.

A presidência do CNPDP cabe ao Conselheiro, que é indicado pela Casa Civil da Presidência da República (artigo 15, inciso I, Anexo I do referido Decreto), e nesta figura estão concentradas as funções de operacionalização do CNPDP, que compreende convocar, coordenar e dirigir as reuniões do Conselho.

O acúmulo de tais atribuições, bem como o fato de os conselheiros setoriais serem escolhidos por ato discricionário do Conselho Diretor da ANPD, ato este posteriormente referendado pela Casa Civil da Presidência da República, deu ensejo à crítica de que a representatividade setorial no CNPDP poderia ser conseqüentemente diluída caso houvesse eventual seleção e nomeação de conselheiros que não estivessem plenamente identificados com as demandas de seu respectivo setor. De acordo com essa visão, o Decreto deixa uma lacuna para que haja possível esvaziamento do modelo multissetorial pretendido<sup>253</sup>.

### **3.4. Competências destinadas à Autoridade Nacional de Proteção de Dados**

Seguindo a toada dos artigos destinados à ANPD na LGPD, chega-se, finalmente, à análise do artigo 55-J, que cuidou das competências destinadas à entidade.

---

<sup>253</sup> DONEDA, Danilo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Nacional de Proteção de Dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle, p. 475.

No mesmo molde das autoridades de proteção de dados europeias, foram destinadas à ANPD competências normativa e deliberativa, fiscalizatória e sancionatória.

Tem-se a intenção, neste tópico, de destrinchar algumas das principais competências a fim de analisá-las à luz dos modelos jurídico-administrativos de direito público da Administração Pública brasileira.

O Relatório de Análise de Impacto Regulatório publicado pela ANPD em maio de 2021 esclarece que a entrada em vigor da LGPD foi prevista para acontecer em três fases.

Na primeira delas, que ocorreu na data de 28 de dezembro de 2018, entraram em vigor os artigos referentes à criação da ANPD (artigos 55-A a 55-L) e à composição do Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade (artigos 58-A e 58-B)<sup>254</sup>.

Em sua segunda etapa entraram em vigor os demais artigos da lei, com exceção dos artigos 52, 53 e 54, em conformidade com o que estabeleceu a MP nº 869/2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.853/2019<sup>255</sup>.

A terceira etapa, por fim, corresponde à entrada em vigor das ações de fiscalização e, conseqüentemente, da aplicação de sanções, ações estas que, além de previstas nos artigos acima, constam também do artigo 55-J da LGPD<sup>256</sup>.

O Relatório ainda especifica que regulamentar a aplicação dos artigos a que se fez menção corresponde à instrumentalização do exercício da competência sancionadora da ANPD. Tais ações consistem na materialização dos princípios da ampla defesa, do contraditório e dos demais princípios previstos da Lei do Processo Administrativo, Lei Federal nº 9.784/1999<sup>257</sup>.

### **3.4.1. Competência normativa e deliberativa**

O poder normativo ou regulamentar constitui prerrogativa conferida à Administração Pública para que sejam editados atos administrativos gerais visando à execução das leis<sup>258</sup>. Por conseguinte, sob este enfoque, reconhece-se a possibilidade de órgãos e entidades que não estejam dentro do âmbito do Poder Legislativo de exercerem poder normativo.

A edição de normas ou regulamentos pela Administração Pública corresponde ao

---

<sup>254</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Construção do modelo de atuação fiscalizatória da ANPD para zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da lei geral de proteção de dados pessoais, p. 04.

<sup>255</sup> Ibid, p. 04

<sup>256</sup> Ibid, p. 05.

<sup>257</sup> Ibid, p. 05.

<sup>258</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 458.

exercício de função atípica, podendo se dar mediante delegação legislativa ou do próprio poder regulamentar, que encerra uma atividade administrativa, de cunho normativo secundário<sup>259</sup>.

É imprescindível que se esclareça que o poder normativo das entidades administrativas não decorre da delegação, mas é inerente à função administrativa e pode ser exercido dentro dos limites previstos em lei. Confere-se à Administração Pública o poder de regulamentar a legislação, de modo a detalhar, esclarecer e possibilitar sua concretização<sup>260</sup>.

Conforme salienta Alexandre Aragão<sup>261</sup>, caso sejam retiradas determinadas atividades de um órgão ou de outra entidade estas podem continuar sendo reguladoras, entretanto, o mesmo não se pode dizer do poder de editar normas, pois, sem tal competência, as entidades perderiam a característica de entidades reguladoras.

Nota-se, aqui, mais uma característica que assemelha a ANPD de uma agência reguladora: a destinação de competência normativa, que será exercida pela Coordenação-Geral de Normatização da ANPD, cujas funções vêm dispostas no artigo 16 da Portaria nº 1/CD de 08 de março de 2021, além daquelas previstas na LGPD e no Decreto 10.474/2020. As normas elaboradas serão sempre submetidas à deliberação do Conselho Diretor da ANPD.

Cabe à Coordenação-Geral de Normatização, principalmente: (i) a elaboração de guias e recomendações, bem como proposições normativas, orientações e procedimentos simplificados, nos termos da LGPD, a serem submetidas à aprovação do Conselho Diretor; (ii) proposição ao Conselho Diretor sobre a fixação de interpretação sobre a LGPD e sobre as competências da ANPD em relação aos casos omissos; propor a aprovação de regulamentos, bem como promover as consultas e audiências públicas determinadas pelo Conselho Diretor; organizar e executar as atividades necessárias à realização de consulta e audiências públicas nos processos de edição de normas e regulamentos; elaborar a análise de impacto regulatório previamente à edição dos regulamentos e normas da ANPD.

Sendo a ANPD entidade central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, estão incluídas, dentre suas funções, também a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e suas próprias competências e casos omissos (conforme preveem os artigo 55-K, parágrafo único, e artigo

---

<sup>259</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 459.

<sup>260</sup> Ibid, p. 460.

<sup>261</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 337.

55-J, inciso XX, da LGPD)<sup>262</sup>.

Isso significa que a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora quanto à proteção de dados e à própria aplicação da LGPD. Tal previsão legal deve ser compatibilizada com a atuação de outros entes públicos que tratem sobre o tema. Não à toa, o §3º do artigo 55-J da LGPD estabelece que a ANPD deve atuar de forma coordenada e articulada com outros órgãos e entidades públicas, a fim de que seja assegurado o cumprimento de suas atribuições e haja o adequado funcionamento dos setores regulados<sup>263</sup>.

Dentre as previsões constantes do artigo 55-J, podem ser citados, principalmente, o inciso III, que prevê a elaboração de diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade.

Quanto a este ponto, deve-se fazer uma comparação em relação ao poder normativo conferido às agências reguladoras. As leis que atribuem poder normativo às entidades reguladoras independentes possuem baixa densidade normativa. O intuito é propiciar a essas entidades o desenvolvimento de normas setoriais<sup>264</sup>. As leis que instituem as agências reguladoras integram a categoria de leis-quadro ou standartizadas, características iminentes a ramos com complexidade técnica<sup>265</sup>.

Dessa forma, todas as agências reguladoras possuem competência normativa a fim de que sejam estabelecidos *standards*. A competência normativa visa a realizar as finalidades públicas previstas nas leis que as instituíram, que estabelecerão parâmetros gerais da regulamentação, posteriormente exercida pelo ente regulador independente.

Cabe, novamente, traçar um paralelo com o tópico 2.5.5.1, em que foi esclarecido que um dos motivos pelos quais o BACEN e o CVM não são considerados agências reguladoras. Neste caso, diferentemente de entidades como a ANVISA, cuja Lei 9.782/99 permite o estabelecimento de normas que fixem diretrizes relacionadas à vigilância sanitária, a Agência Nacional do Petróleo (ANP), cuja Lei 9.478/97 estabelece parâmetros sobre a regulamentação sobre a política energética nacional, aquelas entidades estão subordinadas às diretrizes fixadas pelo CMN.

O CADE, por sua vez, emite atos normativos, porém, a peculiaridade que lhe extrai a natureza jurídica de agência reguladora é o fato de não regular uma atividade específica, como

<sup>262</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Guia orientativo para definições dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado, p. 05. Disponível em <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento\\_Final.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf)>. Acesso em 28.ago.2022.

<sup>263</sup> Ibid.

<sup>264</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 441.

<sup>265</sup> Ibid, p. 411.

é o caso das demais agências reguladoras acima mencionadas.

Dessa forma, neste ponto, pode-se dizer que, a não ser que a lei instituidora da ANPD a mantenha subordinada à Presidência da República, sua competência normativa se assemelhará demasiadamente às das agências reguladoras mencionadas. Tal afirmação é feita com respaldo no que restou exposto neste tópico, sobre a real capacidade normativa que foi conferida à ANPD pela LGPD. Até o momento em que esta pesquisa foi concluída, verificase que um dos grandes impedimentos para que a entidade possa exercer de forma mais efetiva esta capacidade que lhe foi conferida é justamente a ausência de autonomia.

Além disso, diferentemente do CADE, será responsável por regular apenas um setor específico, no caso, dados pessoais. A competência regulatória, entretanto, será abordada adiante, no tópico 3.4.4.

### **3.4.2. Competência fiscalizatória**

Os procedimentos de fiscalização e sanção (este a ser abordado no tópico seguinte), conforme esclarecido anteriormente (tópico 3.4), fizeram parte da terceira fase referente à entrada em vigor da LGPD<sup>266</sup>.

A fiscalização constitui um dos poderes concernentes às atividades limitativas ou ordenatórias quanto às condutas dos particulares ou dos próprios entes e órgãos públicos, cuja maior parte da doutrina denomina de poder de polícia<sup>267</sup>.

A execução pela Administração Pública de atos de fiscalização ou sanção deve restar respaldada em lei ou advir da interpretação sistemática. Salienta-se, dessa forma, que “tanto as ordens de caráter repressivo como as sanções de polícia podem ser dotadas de autoexecutoriedade”<sup>268</sup>. Por conseguinte, o poder que o Estado possui de restringir e condicionar liberdades e direitos só pode ser exercido nos estritos termos da reserva legal<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Disponível em <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25\\_\\_AIR\\_Fiscalizacao\\_Final1.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25__AIR_Fiscalizacao_Final1.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>267</sup> Conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o exercício da função de polícia se desdobra em quatro fases – cujo conjunto se denomina ciclo de polícia –, quais sejam: ordem de polícia, que constitui o preceito legal básico que possibilita o início o ciclo de atuação; o consentimento de polícia, sendo este o ato de anuência do Poder Público em relação às liberdades e garantias individuais e, por fim, a fiscalização e a sanção de polícia. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 533.

<sup>268</sup> BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia: ordenação, regulação transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 109.

<sup>269</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, op. cit., p. 533.

De acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>270</sup>, o exercício da função de polícia se desdobra em quatro fases – cujo conjunto se denomina ciclo de polícia –, quais sejam: ordem de polícia, que constitui o preceito legal básico que possibilita o início o ciclo de atuação; o consentimento de polícia, sendo este o ato de anuência do Poder Público em relação às liberdades e garantias individuais e, por fim, a fiscalização e a sanção de polícia.

As funções referentes à fiscalização serão desempenhadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização da ANPD, que, conforme se expôs no tópico 3.2, constitui órgão específico singular ao qual compete verificar o cumprimento de normas e regulamentos relativos à LGPD, além de ser responsável por verificar infrações concernentes à proteção de dados pessoais<sup>271</sup>.

Em análise ao texto da lei, percebe-se que a LGPD foi muito pouco didática no que se refere ao procedimento de fiscalização, previsto em seu capítulo VIII. Isso porque, logo abaixo do título do capítulo, consta uma seção destinada às sanções administrativas. A mesma confusão é constatada quando da análise do artigo 17 da Portaria 01 CD de 08 de março de 2021, que retrata os procedimentos de fiscalização e sanção a serem desempenhados pela Coordenação-Geral de Fiscalização.

Portanto, as atividades de fiscalização e sanção serão desempenhadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização. Ambos os procedimentos constam de forma mais detalhada na Resolução CD nº 1 de 03 de março de 2021, que destinou um título à atividade de fiscalização (Título II, Capítulos I a IV) e outro à atividade repressiva relacionada ao processo administrativo sancionador.

Conforme esclarecido no tópico 3.4, todo o procedimento administrativo deverá observar as regras e princípios dispostos na Lei nº 9.784/1999, a Lei do Processo Administrativo Federal, além das normas consagradas na CRFB.

Suas competências estão dispostas no artigo 17 da Portaria 1/CD de 08 de março de 2021, além de outras previstas na LGPD e no Decreto nº 10.474/2020, e são basicamente: (i) fiscalizar e aplicar as sanções previstas no artigo 52 da LGPD, mediante instauração de processo administrativo; (ii) proferir decisão em primeira instância nos processos administrativos sancionadores da ANPD; (iii) promover ações de fiscalização sobre as ações de tratamento de dados pessoais efetuadas pelos agentes de tratamento, incluído o Poder Público; (iv) realizar auditorias, ou determinar sua realização, no âmbito das ações de

---

<sup>270</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 536-537.

<sup>271</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Coordenação-Geral de Fiscalização. Disponível em: <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/composicao-1/copy2\\_of\\_assessoria-juridica](https://www.gov.br/anpd/pt-br/composicao-1/copy2_of_assessoria-juridica)>. Acesso em: 19 ago. 2021.

fiscalização, assim como para a verificação de aspectos discriminatórios em tratamento automatizado de dados pessoais, na hipótese de não atendimento ao disposto no §1º do artigo 20 da LGPD; (v) propor a adoção de medidas preventivas e a fixação do valor da multa diária pelo seu descumprimento; (vii) receber as notificações de ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares e dar o tratamento necessário.

A missão de maior impacto das entidades de proteção de dados, como é o caso da ANPD, consiste em seu poder de controle e fiscalização, que diz respeito à faculdade da entidade de requisitar informações dos responsáveis pelo tratamento de dados, ao titular de dados e a terceiros, em hipóteses eventuais. O poder fiscalizatório consiste na realização de diligências, procedimentos de auditorias e inspeções em entidades públicas e privadas que realizem atividades de tratamento de dados pessoais<sup>272</sup>.

O inciso IV do artigo 55-J da LGPD prevê a fiscalização e aplicação de sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso.

O inciso XVI também do artigo 55-J da LGPD institui a realização de auditorias, ou a determinação de sua realização, no âmbito da atividade de fiscalização de que trata o inciso IV e com a devida observância do disposto no inciso II do *caput* sobre o tratamento de dados pessoais efetuado pelos agentes de tratamento, incluindo-se aí o próprio Poder Público.

Em âmbito europeu, no que diz respeito à competência fiscalizatória, o Protocolo Adicional à Convenção de Estrasburgo, de 08 de novembro de 2001, já previa a necessidade de ampliação dos poderes de investigação e intervenção das DPAs. Além disso, dentre as Diretrizes da OCDE, se destaca a atuação das DPAs também no que diz respeito à circulação transfronteiriça de dados pessoais (*cross-border privacy law enforcement cooperation*). Tal atividade tem a finalidade de impedir que dados pessoais sejam tratados de maneira ilícita<sup>273</sup>.

A atuação de forma independente das autoridades de proteção de dados visando ao controle e à fiscalização é de suma importância quando se considera a vulnerabilidade e hipossuficiência do titular de dados pessoais, pois pode verificar se de fato há o cumprimento da lei, garantindo-se igualdade entre o titular de dados pessoais e os agentes que realizam coleta, tratamento e armazenamento de dados<sup>274</sup>.

O artigo 55-J, incisos V e XXIV, da LGPD, prevê que à ANPD compete apreciar

---

<sup>272</sup> LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados. São Paulo: Almedina, 2020, edição Kindle, posição 5.336.

<sup>273</sup> Ibid, posição 5.341.

<sup>274</sup> Ibid, posição 5.407.

petições de titulares de dados contra controladores após aquele comprovar a apresentação de reclamação perante o controlador de dados.

A reclamação do titular perante a ANPD só poderá ocorrer caso não haja solução junto ao controlador de dados no prazo estabelecido em regulamento. Dessa forma, deve a ANPD conter mecanismos simplificados para o registro de reclamações por meio eletrônico.

O site da ANPD<sup>275</sup> contém um canal destinado ao preenchimento de petições do titular contra o controlador de dados, bem como canal de denúncia devido a eventual descumprimento da LGPD:

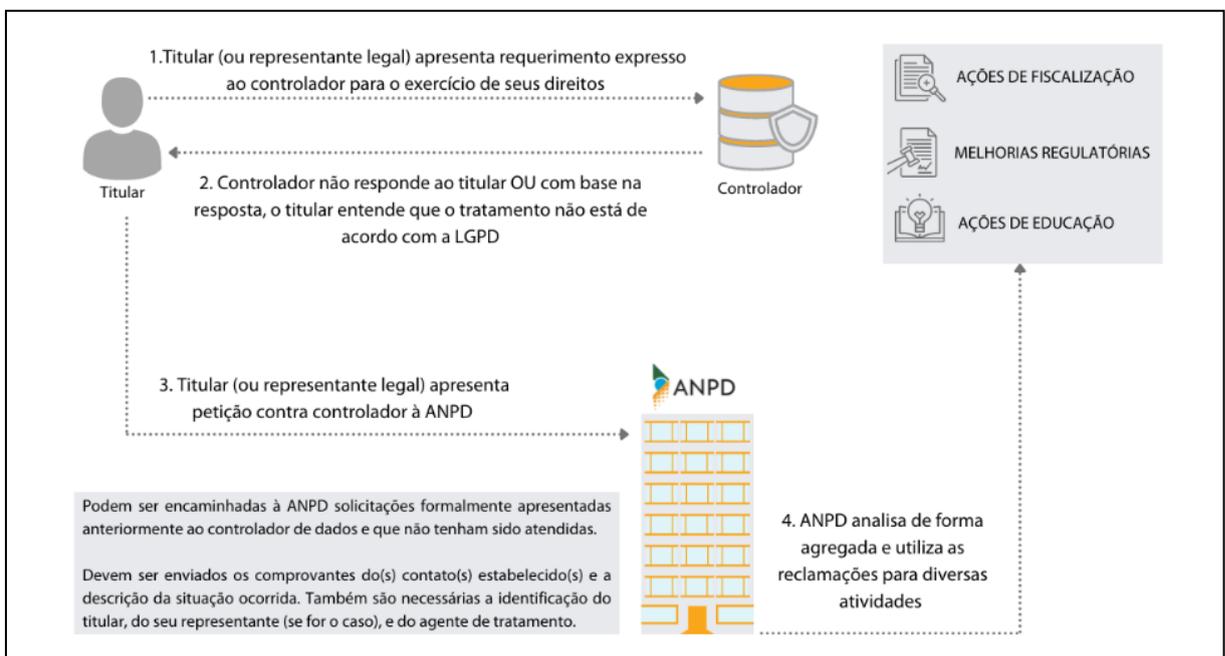


Figura 3: Fluxo da petição de titular  
Fonte: Sítio eletrônico da ANPD<sup>276</sup>

Percebe-se, inclusive, que há estímulos na própria LGPD para que a ANPD promova a cultura de proteção de dados perante a sociedade. Pode-se citar como exemplo o inciso VI do artigo 55-J, que prevê a promoção, por parte da ANPD, acerca do conhecimento de normas e de políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e sobre medidas de segurança, bem como o inciso VIII do mesmo artigo, que prevê o estímulo à adoção de padrões para serviços e produtos que facilitem o exercício de controle dos titulares sobre seus dados pessoais.

O inciso XIII traz a previsão acerca da edição de regulamentos e procedimentos sobre

<sup>275</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Petição de titular. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-1-de-28-de-outubro-de-2021-355817513>>. Acesso em: 03 set. 2022.

<sup>276</sup> Ibid.

proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos na LGPD.

Na prática, porém, verifica-se outra realidade. Antes de adentrar em quaisquer das especificidades referentes à LGPD ou quaisquer das normativas que foram expedidas pela ANPD até este momento, deve-se atentar ao perfil da população brasileira. Em um país com profundas desigualdades, cujo índice de pobreza extrema foi o maior nos últimos sete anos, percebe-se que as pessoas sequer têm acesso a serviços públicos oferecidos de forma tradicional<sup>277</sup>. O que se dirá, então, da inserção em rede para utilização de canais de acesso a denúncias em relação à má utilização de dados pessoais?

Por mais que a LGPD e a ANPD visem a um procedimento que simplifique a realização de denúncias, de modo que a entidade possa analisá-las, e, para tanto, haja a necessidade de um filtro prévio – nesse caso, a tentativa de solução administrativa –, há de se atentar a certas peculiaridades socioeconômicas.

Neste caso, acaba por se concretizar o que a literatura especializada denomina de *digital gap*<sup>278</sup>, ou brecha digital, formada pela população que possui conhecimentos rudimentares acerca do acesso à internet ou a serviços públicos oferecidos no meio digital, como é o caso da população que reside em áreas rurais ou aqueles que, mesmo residindo em áreas urbanas, não gozam de conexão ou dispositivos adequados, como a população idosa<sup>279</sup>, mas que, mesmo assim, tem seus dados utilizados para fins de tratamento.

Portanto, se tanto o procedimento administrativo requerido antes da denúncia é pouco difundido e tem a funcionalidade reduzida, tendo em vista a dificuldade que existe em acessar os canais disponíveis no site da ANPD, o que se dirá da população que, mesmo sendo vítima de má utilização de dados, não tem o devido conhecimento acerca dos canais de denúncia.

Outro ponto que deve ser considerado é a ausência de cultura da população brasileira em resolver os procedimentos de forma administrativa. O Brasil é um país de jurisdição una,

---

<sup>277</sup> NERY, Carmen. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em sete anos. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 07 dez. 2021.

<sup>278</sup> A literatura especializada se refere à existência do que se denominou de *digital gap*, ou barreira digital, que envolve a existência de grupos de pessoas que não possuem qualquer tipo de acesso à internet, sendo denominados de *digital have nots*, e aqueles que possuem poucas habilidades de operar dispositivos eletrônicos, denominados de *know-nots*. São estes os excluídos e analfabetos digitais. MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; LAZER, David. Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government. MIT Press, 2007, p. 02.

<sup>279</sup> AVELINO, Daniel Pitanguêira de; POMPEU, João Cláudio; FONSECA, Igor Ferraz da. Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidoras públicas. Brasília: IPEA, 2021, p. 19-20.

portanto, há alto índice de judicialização de questões. O mesmo tem ocorrido com a questão referente à proteção de dados – e isso, em certa medida, ocorre também devido à demora na implementação das atividades da ANPD. Nesse ínterim, tem restado ao Poder Judiciário o delineamento de questões referentes à proteção de dados pessoais.

Pode-se citar como exemplo o julgamento da ADI 6.649 pelo STF<sup>280</sup>, que acabou por definir critérios de compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos, além do julgamento do Processo Administrativo nº 0600231-37.2021.6.00.0000 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no qual se decidiu sobre a divulgação de dados de candidatos às eleições de 2022 no contexto de vigência da LGPD<sup>281</sup>. Percebe-se que o objeto dos referidos processos se coadunam, na realidade, ao exercício da função fiscalizatória que poderia ter sido exercida pela ANPD.

Além disso, até o momento de apresentação desta pesquisa, os procedimentos administrativos de fiscalização que estão em andamento não estão disponíveis ao público, ainda que haja disposição na CRFB acerca da publicidade dos atos da Administração Pública. Por este motivo, não foram trazidos casos concretos de fiscalização.

Conforme vem sendo frisado ao longo desta pesquisa, no direito brasileiro existem diversas entidades com função normativas e de fiscalização, ainda que sem a denominação de agência.

Dentre as agências reguladoras, porém, existem aquelas que exercem, com respaldo na lei, típico poder de polícia – acerca do qual tratou este tópico. Neste caso, há, da mesma forma que foi destinado à ANPD, o poder de impor limitações administrativas, que estejam previstas em lei, consistindo em fiscalização e consequente repressão. Este é o caso, por exemplo, da ANVISA, da Agência Nacional de Saúde (ANS) e a Agência Nacional de Águas (ANA). Contudo, essas agências reguladoras assemelham-se, sob esse aspecto, ao BACEN e ao CMN, que, por mais que exerçam poder de polícia, não são consideradas agências reguladoras<sup>282</sup>.

Sendo assim, este é mais um ponto convergente às agências reguladoras, mas que também aproxima a ANPD de uma autarquia em regime especial em sentido estrito.

---

<sup>280</sup> Supremo Tribunal Federal – STF. STF valida compartilhamento de dados mediante requisitos. O plenário também fixou restrições à atuação do Comitê Central de Governança de Dados. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494227&ori=1>>. Acesso em 01 out.2022.

<sup>281</sup> Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Plenário: dados de candidatas e candidatos devem ser públicos. Decisão ocorreu em processo sobre a aplicação da LGPD nos registros de candidaturas. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/plenario-dados-de-candidatas-e-candidatos-devem-ser-publicos>>. Acesso em 01 set.2022.

<sup>282</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1071-1072.

### 3.4.3. Competência sancionatória

A competência sancionatória, tal qual a fiscalizatória, será exercida pela Coordenação-Geral de Fiscalização e também fez parte da terceira etapa de entrada em vigor da LGPD.

Antes que se especifiquem as competências sancionatórias, é necessário que se faça breve análise do poder sancionatório que se estende ao Direito Administrativo.

O poder punitivo estatal, que, a princípio, era unificado, passou a ser aplicado a outros ramos jurídicos que têm pretensão punitiva, em consequência das constantes evoluções sociais que acabaram por influenciar o Direito<sup>283</sup>. Percebe-se, porém, uma migração da pena administrativa do campo do Poder de Polícia para o terreno do poder sancionador. O Direito Administrativo sancionador engloba sanções penais e sanções administrativas<sup>284</sup>.

Conforme Fábio Medina Osório<sup>285</sup>, considerando-se que o Brasil adota o sistema de jurisdição una, diferentemente do sistema dual adotado em muitos países do continente europeu, em que há a existência da justiça administrativa, o conceito de sanção administrativa deve levar em conta tais peculiaridades.

A sanção administrativa consiste em um mal ou castigo com alcance geral imposto pela Administração Pública, pelo Judiciário ou por corporações de direito público a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado. Tal pena é imposta devido à prática de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com finalidade disciplinar<sup>286</sup>.

No âmbito da LGPD, a competência sancionatória foi delegada à ANPD, cuja atividade está adstrita à proteção de dados pessoais e limitada ao cumprimento do interesse público envolvido. É o que se depreende do *caput* do artigo 52.

Esclareceu-se anteriormente, no tópico 1.6.1 do capítulo 1, que não apenas a LGPD, mas outras legislações preveem mecanismos de proteção de dados e eventuais sanções<sup>287</sup> a serem aplicadas por entidades da Administração Pública. Por isso, o §2º do artigo 52 da

<sup>283</sup> DEZAN, Sandro Lucio. Ilícito administrativo disciplinar: da atipicidade ao devido processo legal substantivo. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

<sup>284</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 85.

<sup>285</sup> *Ibid*, p. 97 e 105.

<sup>286</sup> *Ibid*, p. 105.

<sup>287</sup> No que concerne às relações do indivíduo em ambiente virtual, do Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014, que, além disso, estabelece sanções em relação à violação de suas cláusulas, estabelecendo, no inciso II do artigo 12 multa em caso de tratamento ilícito de dados. Cíntia Rosa Pereira de Lima nota que a multa prevista nunca fora aplicada no Brasil devido à ausência de órgão independente com tal competência. LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados (Coleção Teses). São Paulo: Almedina, 2020, edição Kindle, posição 6141.

LGPD ainda estipula que a aplicação das sanções previstas na LGPD não substitui a aplicação de sanções previstas em outros microssistemas.

O intuito do legislador foi tentar conferir à LGPD unicidade ao estabelecer critérios para orientar a correlação entre a ANPD e outros órgãos e entidades com a mesma competência. À ANPD atribuiu-se papel central quanto ao estabelecimento de normas e diretrizes sancionatórias<sup>288</sup>, em conformidade com o que dispõe o artigo 55-K da LGPD. O mesmo dispositivo também prevê que as competências destinadas à ANPD prevalecerão sobre as competências correlatas de outras entidades ou órgãos da Administração Pública no que se refere à proteção de dados pessoais.

Não se pode olvidar, entretanto, que, por fazer parte da estrutura da Administração Pública, os atos de sanção devem constar em lei, salientando-se que as sanções de polícia podem ser dotadas de autoexecutoriedade<sup>289</sup>, devendo ser exercidas nos estritos termos da reserva legal<sup>290</sup>.

O artigo 52 da LGPD elenca as penas a que os agentes de tratamento estão sujeitos, quais sejam: (i) advertência; (ii) multa simples; (iii) multa diária; (iv) publicização da infração após devidamente apurada e confirmada sua ocorrência; (v) bloqueio de dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização; (vi) eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração; (vii) suspensão parcial do funcionamento do banco de dados a que se refere a infração pelo período máximo de seis meses, até a regularização da atividade de tratamento pelo controlador; (viii) suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais a que se refere a infração pelo período máximo de seis meses, prorrogável por igual período; (ix) proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados.

De acordo com o que já restou esclarecido no tópico anterior, referente ao procedimento de fiscalização, o §1º do artigo 52 da LGPD prevê que as sanções apenas serão aplicadas após o devido processo administrativo, que cumpre observância às disposições constitucionais, bem como aquelas previstas na Lei nº 9.784/1999. As sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, considerando-se, obviamente, as peculiaridades do caso concreto.

O procedimento administrativo sancionador vem especificado no Título III da

---

<sup>288</sup> WIMMER, Míriam. Os desafios do enforcement na LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intragovernamental. In: DONEDA, D., SARLET, I., MENDES, L., RODRIGUES JÚNIOR, O. (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. São Paulo: Forense, 2020, edição Kindle, p. 394-395.

<sup>289</sup> BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia: ordenação, regulação transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 109.

<sup>290</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 533.

Resolução nº 1 de 03 de março de 2021, que estabelece normas concernentes à atividade repressiva. Nestes dispositivos, há normas sobre: o procedimento preparatório (artigos 40 a 42); o termo de ajustamento de conduta (artigos 43 e 44); as fases de instauração e instrução, a lavratura do auto de infração (artigo 45 a 49); a defesa do autuado (artigo 50 a 52); o direito a alegações finais (artigo 53); o relatório de instrução (artigo 54); as fases de decisão pela Coordenação-Geral de Fiscalização (artigo 55 a 57); os possíveis recursos que podem ser interpostos e respectivos efeitos bem como à relatoria e julgamento dos recursos (artigos 58 a 65), e, finalmente, a revisão das decisões proferidas (artigo 68).

De acordo com o que se expôs exaustivamente, a Administração Pública também é agente de tratamento de dados. Portanto, há que se fazer uma reflexão no que tange à aplicação de sanções pela ANPD às pessoas jurídicas de direito público (raciocínio que também se empresa ao procedimento fiscalizatório, conseqüentemente).

Primeiramente, deve-se ressaltar que, se o infrator for integrante da Administração Pública, as sanções a serem aplicadas são aquelas constantes no §3º do artigo 52, quais sejam: (i) advertência; (ii) publicização da infração; (iii) bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração; (iv) eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração; (v) suspensão parcial do funcionamento do banco de dados a que se refere a infração pelo período máximo de seis meses, prorrogável por igual período, até a regularização da atividade de tratamento pelo controlador; (vi) suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais a que se refere a infração pelo período máximo de seis meses, prorrogável por igual período; e (vii) proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados. As demais sanções previstas no rol do artigo em comento, quais sejam, multa simples e multa diária, não poderiam ser aplicáveis ao Poder Público por opção do legislador e pela incongruência em punir o próprio erário.

Acerca do tema, há que se trazer à tona o posicionamento de Ricardo Marcondes Martins<sup>291</sup>, que, em relação ao aspecto sancionador, observou que não cabe à ANPD aplicar sanções ao ente público, uma vez que não existe controle administrativo de uma entidade federativa sobre as demais. O pressuposto para a imposição de sanções administrativas é a existência de relação vertical entre o sancionador e o sancionado, o que não se verifica entre as entidades federativas que compõem a República Federativa do Brasil, que mantêm, entre si, relação horizontal.

Dessa forma, uma unidade federativa não pode impor sanção administrativa às demais,

---

<sup>291</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Proteção de dados pessoais e Administração Pública. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 133-149, jan./abr. 2021, p. 141.

regra esta que se estende às autarquias e fundações públicas integrantes da Administração indireta da entidade que as instituiu. E, a partir desse raciocínio, a ANPD também não possui competência para aplicar sanções a estados e municípios e nem às respectivas pessoas jurídicas instituídas por essas unidades federativas<sup>292</sup>.

Outro ponto relevante trazido pelo autor<sup>293</sup> se refere à imposição de sanções pela ANPD aos órgãos federais e às pessoas de direito público federais. Em seu entendimento, não há justificativa no ordenamento jurídico para que uma entidade pública sancione outra no âmbito do controle interno. Uma vez que órgãos e entes públicos são regidos pelo princípio da cooperação e da coordenação, a Administração Pública não deve impor sanções a si mesma. As sanções devem ser impostas aos agentes públicos. Tal regra, entretanto, não se aplica ao controle externo administrativo ou judicial.

Inclusive, frise-se que o posicionamento do autor se coaduna ao conceito de sanção administrativa trazido ainda neste tópico, já que um dos elementos da conceituação é justamente a existência de relação de sujeição.

Frise-se, porém, que, para Ricardo Marcondes Martins<sup>294</sup>, tais sanções podem ser aplicadas às empresas estatais exploradoras de atividade econômica, que não têm tratamento privilegiado quando comparadas às empresas da iniciativa privada.

Isso ocorre por previsão da própria LGPD que, em seu artigo 24, prevê expressamente que as empresas públicas e sociedades de economia mista que atuam em regime de concorrência (sujeitas ao disposto no artigo 173 da CRFB), terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado particulares. Ressalte-se, porém, que, caso estejam operacionalizando e executando políticas públicas, terão o mesmo tratamento dispensado aos órgãos e entidades do Poder Público, conforme dispõe o parágrafo único do mencionado artigo 24<sup>295</sup>.

Em âmbito europeu, a GDPR também destina capítulo específico em que constam sanções aplicáveis em casos de violação às disposições da normativa. Há sanções expressivas e multas elevadas. O artigo 83 do GDPR prevê as condições gerais de aplicação das sanções pecuniárias, destacando-se os fatores que influenciam na dosimetria da pena, dentre os quais constam: natureza, gravidade, duração da infração e número de titulares de dados afetados;

---

<sup>292</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Proteção de dados pessoais e Administração Pública. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 133-149, jan./abr. 2021, p. 142.

<sup>293</sup> Ibid, p. 142.

<sup>294</sup> Ibid, p. 142.

<sup>295</sup> CARVALHO, André Castro; BANNWART, Elizabeth Marques. A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): adequando-as aos programas de governança em privacidade das empresas estatais. In: CARVALHOSA, Modesto; KUYVEN, Fernando (Coords.). *Compliance no direito empresarial*. v. 4. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 245.

âmbito ou objetivo de tratamento de dados e danos sofridos pelos titulares; caráter intencional ou negligente da infração, dentre outros<sup>296</sup>.

A referência foi feita a fim de demonstrar não apenas a semelhança com a LGPD e com as normativas já expedidas pela ANPD sobre a aplicação de multas e demais sanções, mas como a aplicação de sanções se dá em continente europeu.

O EDPB conta com sítio eletrônico denominado *GDPR Enforcement Tracker*<sup>297</sup>. Este *site* contém informações gerais sobre penalidades e multas aplicadas pelas respectivas DPAs de cada país em que a GDPR é aplicada, e tem o objetivo de manter uma lista de penalidades atualizadas, ressaltando que algumas delas não estão disponíveis ao público:

ETid	Country	Date of Decision	Fine [€]	Controller/Processor	Quoted Art.	Type	Source
ETid-1318	FRANCE	2022-07-07	175,000	UBEEQO INTERNATIONAL	Art. 5 (1) c), e) GDPR, Art. 12 GDPR	Non-compliance with general data processing principles	<a href="#">link</a> <a href="#">link</a>
ETid-1317	POLAND	2022-07-06	2,120	University Hospital of the Medical University of Warsaw	Art. 33 GDPR, Art. 34 GDPR	Insufficient fulfillment of data breach notification obligations	<a href="#">link</a> <a href="#">link</a>
ETid-1316	ITALY	2021-09-29	11,000	Territorial Administration of the Government of Genoa	Art. 5 (1) a), c) GDPR, Art. 6 (1) c), e) Art. 6 (2) GDPR, Art. 6 (3) b) GDPR, Art. 2-ter (1), (3) Codice della privacy	Insufficient legal basis for data processing	<a href="#">link</a>
ETid-1315	SPAIN	2022-07-26	800	EPS MANTENIMIENTO Y SERVICIOS TÉCNICOS, S.L.	Art. 5 (1) f) GDPR	Non-compliance with general data processing principles	<a href="#">link</a>

Figura 3: GDPR Enforcement Tracker  
Fonte: Enforcement Tracker<sup>298</sup>

Basta clicar na bandeira correspondente ao país em questão a fim de verificar o histórico da fiscalização e respectiva sanção aplicada. A fim de demonstrar a magnitude e amplitude da atuação das DPAs, foram selecionados dois exemplos que ocorreram recentemente, um na França e outro na Polônia, em que empresas foram multadas devido ao descumprimento das normativas previstas no GDPR.

Recentemente, a CNIL<sup>299</sup>, agência francesa de proteção de dados, aplicou pena de 150

<sup>296</sup> ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja. Autoridades de controle, atribuições e sanções. VAINZOF, Rony. Dados pessoais, tratamento e princípios. In: *Comentários ao GDPR*. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 248-249.

<sup>297</sup> GDPR Enforcement Tracker. Disponível em: <<https://www.enforcementtracker.com/>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

<sup>298</sup> Ibid.

milhões de euros à empresa Google e de 60 milhões de euros ao *Facebook*. A partir de investigações perpetradas pela CNIL, notou-se que nos *websites facebook.com, google.fr e youtube.com* havia opção permitindo ao usuário que imediatamente aceitasse os *cookies* contidos nas respectivas páginas. Porém, as páginas não ofereciam uma solução equivalente para que os *cookies* fossem recusados. A fim de que pudesse haver a recusa, eram necessários diversos *clicks*, enquanto que para aceitá-los, apenas um era suficiente.

Além das multas aplicadas, a CNIL concedeu às empresas três meses para que se adequassem ao que estabelece a legislação. A agência entende que esse processo dificultoso para a recusa de *cookies* afeta a liberdade de consentimento. Uma vez que o usuário da internet espera fazer uma consulta rápida à internet, o fato de não poder recusar os *cookies* tão facilmente quanto podem aceitá-los influencia em sua escolha.

Tais multas são parte de uma ação global de estratégia de *compliance* de iniciativa da CNIL entre a França e outros *players* estrangeiros que são proprietários de *websites* que recebem muitos acessos e que não obedecem à legislação no que diz respeito aos *cookies*.

A CNLI esclareceu que, desde março de 2021, quando foi estabelecido prazo para que empresas se adequassem às novas regras, a agência empreendeu quase cem medidas corretivas, entre ordens e sanções, relacionadas à não observância às regras quanto a *cookies*.

Outro caso que foi selecionado, diz respeito à Autoridade Polonesa de Proteção de Dados, que impôs multa administrativa de aproximadamente 16.000 PLN à empresa Technika Pojazdowa Sp. devido à falha na notificação à DPA de violação de dados consistente na perda do certificado de um de seus funcionários. A notificação foi feita por meio de autoridade policial de que havia inconsistências relacionadas ao processamento de dados pela empresa em questão. Durante as investigações conduzidas pela DPA polonesa, constatou-se a perda de documento constante do arquivo pessoal do funcionário. Este certificado continha diversas informações importantes, que são classificadas como dados pessoais<sup>300</sup>.

A DPA polonesa considerou que, se a conduta põe em risco direitos ou liberdades individuais que são afetados pela perda da documentação, o controlador de dados deve imediatamente notificar a autoridade de proteção. Desde que a investigação foi deflagrada, não havia notícias acerca da recuperação do documento perdido.

---

<sup>299</sup> Commission Nationale Informatique & Libertés – CNIL. Cookies: the CNIL fines GOOGLE a total of 150 million euros and FACEBOOK 60 million euros for non-compliance with French legislation. Disponível em: <[cnil.fr/en/cookies-cnil-fines-google-total-150-million-euros-and-facebook-60-million-euros-non-compliance](https://cnil.fr/en/cookies-cnil-fines-google-total-150-million-euros-and-facebook-60-million-euros-non-compliance)>. Acesso em: 09 ago. 2022.

<sup>300</sup> Polish Data Protection Authority. Loss of a document with personal data and failure to notify the incident as a reason for a fine. Disponível em: <<https://uodo.gov.pl/en/553/1342>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

No que diz respeito ao Brasil, em reportagem publicada em fevereiro de 2022, constatou-se que a ANPD ainda não havia aplicado qualquer tipo de multa. Além disso, até o momento em que esta pesquisa foi apresentada, a ANPD ainda não regulamentou a metodologia para a aplicação das penas (regulamento este que deveria ter sido publicado até agosto de 2021)<sup>301</sup>.

Apesar dos esforços no sentido de proceder às devidas consultas públicas anteriormente à publicação dos regulamentos de fiscalização e sanção, visando, sobretudo, à adequação dos atos expedidos pela ANPD aos anseios sociais, e embora os dispositivos da LGPD no que tange às sanções tenham entrado em vigor em agosto de 2021, o diretor-geral da ANPD defende que não há prejuízo de uma aplicação retroativa dentro do prazo prescricional após maior delimitação da dosimetria<sup>302</sup>.

A própria postura da ANPD no tocante às sanções se coaduna com o que o próprio diretor-geral já havia declarado, quando afirmou que o foco principal da ANPD será criar o que denominou de “cultura de dados”. Nessa mesma oportunidade, a ex-diretora Miriam Wimmer afirmou ser necessário utilizar o diálogo como forma de incentivar o *compliance*<sup>303</sup>.

Nesta oportunidade, é necessário fazer um sério questionamento sobre a possibilidade da aplicação de sanções na pendência da edição de regulamento em que conste a dosimetria da pena a ser aplicada.

Justamente por esse motivo, a própria ANPD, no dia 16 de agosto de 2022, abriu consulta pública para que seja ouvida a opinião da sociedade em relação à minuta de Resolução que regulamenta a aplicação de sanções pela ANPD, em atenção ao que dispõem os artigos 52 e 53 da LGPD.

A norma visa a complementar o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador, aprovado pela Resolução CD/ANPD nº 1 de 28 de outubro de 2021. Portanto, a norma tem por intuito estabelecer regras claras, ao delimitar os parâmetros para a aplicação de sanções administrativas.

De acordo com o site da ANPD, as sanções devem ser aplicadas quando as atividades

---

<sup>301</sup> LIMA, Kevin. Em 5 meses, ANPD não aplicou nenhuma sanção em incidentes envolvendo segurança de dados. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/06/em-5-meses-anpd-nao-aplicou-nenhuma-sancao-em-incidentes-envolvendo-seguranca-de-dados.ghtml>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

<sup>302</sup> SANTOS, Gilmar. Multas por violação da LGPD poderão ter efeito retroativo. Em breve, segundo ANPD, devem ser divulgadas as regras para o cálculo das penalidades. Disponível em: <<https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2022/01/05/multas-por-violacao-da-lgpd-poderao-ter-efeito-retroativo.ghtml>>. Acesso em: 01.jun.2022.

<sup>303</sup> PIMENTA, Guilherme; LEORATTI, Alexandre. Foco inicial será criar cultura de dados, diz presidente da ANPD. Disponível em <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/cultura-de-dados-presidente-anpd-26012021>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

de monitoramento e prevenção não forem suficientes para incentivar agentes de tratamento a agirem de acordo com o que estabelece a LGPD<sup>304</sup>.

A edição de normas de aplicação de sanções tem por intuito promover a eficácia da LGPD, pois há maior segurança jurídica não apenas aos agentes de tratamento e aos titulares de dados pessoais, mas também à própria entidade estatal. Além disso, garantir-se-á que as decisões adotadas em termos de sancionamento sejam transparentes e objetivas<sup>305</sup>.

#### 3.4.4. Competência regulatória

Neste trabalho, adota-se a perspectiva que considera a regulação como a tentativa de alterar o comportamento geral de acordo com *standards* com o propósito de obter determinado resultado<sup>306</sup>. Dessa forma, regulação é a interferência pública na esfera particular, que tem por escopo limitar a escolha de entes privados. Sendo assim, até mesmo o poder público poderá sofrer intervenção sempre que atuar como se privado fosse. Regulação é, portanto, o conjunto de atos imperativos, incitativos ou indicativos que tem o propósito de promover restrições intencionais de eleição com o objetivo de beneficiar toda a coletividade<sup>307</sup>.

As opções do ente estatal acerca da regulação dependerão da política preexistente acerca do papel desempenhado não apenas pelo Estado, mas pelo próprio Direito. Em um Estado Democrático de Direito, o Poder Público tem o desafio de delimitar o limite de sua intervenção sempre que notar transformação das estruturas existentes devido ao advento de negócios que sejam considerados disruptivos ante as estruturas tradicionais dos setores econômicos<sup>308</sup>.

Não se pode deixar de considerar que a utilização de dados pessoais, principalmente em meios virtuais, tem consequências na regulação. O impacto gerado pela tecnologia na sociedade exige adaptação por parte do Estado e dos operadores do Direito, uma vez que estes

---

<sup>304</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Aberta consulta pública sobre norma de dosimetria. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/aberta-consulta-publica-sobre-norma-de-dosimetria>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

<sup>305</sup> Ibid.

<sup>306</sup> BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. London: Centre for Analysis of risk and regulation, London School of Economics and Political Science, 2002.

<sup>307</sup> SADDY, André. Regulação, autorregulação privada e códigos de boas condutas e boas práticas. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2015, p. 29 e 32.

<sup>308</sup> BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas, p. 127-128. ALMEIDA, Fernando Menezes de. A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira. Regulação e novas tecnologias. FREITAS, Rafael Vêras de., RIBEIRO, Leonardo Coelho. FEIGELSON, Bruno (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017.

atores se deparam com o desafio de conferir nova ótica a problemas já existentes na sociedade. Consequentemente, acaba-se por revisitar conceitos já consolidados, tendo em vista a necessidade da Administração Pública em desenvolver técnicas para responder às demandas dos indivíduos<sup>309</sup>.

É de frente a esse cenário, que vem modificando não apenas o campo jurídico, que há, para o Direito, o desafio de procurar, dentre as ferramentas jurídicas existentes, modelos que se adequem às inovações, ou até mesmo criar novas soluções diante do novo cenário que se apresenta<sup>310</sup>.

A utilização de dados pessoais acaba por propiciar o desenvolvimento de novas tecnologias e daquelas já existentes – e aí se justifica a intervenção regulatória a ser exercida pela ANPD. As normas de proteção de dados ao redor do mundo têm cada vez mais como norte processos de gerenciamento de riscos de atividades de tratamento de dados. A evolução de novas tecnologias de informação ampliam os efeitos adversos das atividades de tratamento de dados pessoais, além de criar-se assimetria informacional sobre seu funcionamento<sup>311</sup>.

Tomando-se como base tais considerações, este também foi um ponto considerado quando se confeccionou a LGPD, que, apesar disso, não traz muitas diretrizes acerca do tema. Nesse caso, tem cabido à ANPD instituir novos procedimentos no Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPDP)<sup>312</sup>.

Aqui, deu-se enfoque a um conceito amplo de regulação, no sentido de normatização e emissão de *standards*, pois as competências regulatórias destinadas à ANPD estão intrinsecamente relacionadas à sua competência normativa.

A LGPD traz algumas cláusulas normativas que se referem a determinações de caráter regulatório. Podem ser citados a edição de regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade – cujas normas foram trazidas anteriormente –, a edição de regulamentos e procedimentos que digam respeito ao Relatório de Impacto de Proteção de Dados; a disposição sobre padrões, técnicas e formas; a definição de conteúdo de cláusulas contratuais e a verificação de normas corporativas globais ou selos, certificados e códigos de

---

<sup>309</sup> REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Souza. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. In: *Revista Sequência*, Florianópolis, vol. 41, n. 85, p. 30-50, ago. 2020, p. 32. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278/44588>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

<sup>310</sup> BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias, op. cit., p. 128.

<sup>311</sup> BIONI, Bruno; MEIRA, Marina; PASCHOALINI, Nathan; GARROTE, Marina Gonçalves. *ANPD na regulamentação do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais: análise dos primeiros movimentos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/anpd-relatorio-impacto-protecao-dados-pessoais-13072021>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>312</sup> Ibid.

condutas.

O inciso XXIII do artigo 55-J da LGPD também prevê a articulação com outras autoridades reguladoras públicas visando ao exercício das competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação.

Observando a estrutura regimental da entidade, cabe ao Conselho Diretor proferir as normas após deliberação, porém, em sua estrutura interna, a ANPD conta com a Coordenação-Geral de Tecnologia e Pesquisa, cujas funções estão previstas no artigo 18 da Portaria nº 1/CD de 08 de março de 2018.

Dentre suas competências, cabe propor ao Conselho Diretor: (i) padrões e técnicas a respeito de processos de anonimização; padrões de interoperabilidade para fins de portabilidade; (iii) padrões mínimos para adoção de medidas de segurança e técnicas e de proteção de dados pessoais; (iv) emitir pareceres técnicos nos autos e processos administrativos em trâmite perante a ANPD, quando solicitado pelo Conselho Diretor; editar e publicar estudos e notas técnicas informativas realizadas pela ANPD.

No próximo tópico, discorrer-se-á um pouco mais sobre a Análise de Impacto Regulatório e sua importância quanto à regulação de proteção de dados pessoais.

#### **3.4.4.1. A previsão da Análise de Impacto Regulatório**

A Análise de Impacto Regulatório(AIR) advém da implementação da “governança regulatória”, que consiste na gestão pública ou privada aberta à participação da sociedade civil. No que se refere à regulação, a governança está sedimentada em três pilares: (i) legitimidade, que engloba instrumentos participatórios na elaboração de decisões do regulador; (ii) eficiência: que compreende a busca dos melhores resultados a partir das políticas regulatórias implementadas e (iii) *accountability*, que diz respeito ao reforço do controle, social e institucional, por parte dos reguladores<sup>313</sup>.

Conforme Rafael Rezende Carvalho de Oliveira<sup>314</sup>, devido à autonomia institucional e financeira, as agências reguladoras se destacam em um contexto de governança regulatória. Porém, mais do que sua organização formal, é necessário que sejam instrumentalizadas boas práticas regulatórias mediante procedimentos que confirmam eficiência e transparência nas decisões regulatórias, sendo este o caso da AIR. O objetivo da AIR, portanto, é tornar mais

---

<sup>313</sup> OLIVEIRA, Rafael Rezende Carvalho de. Novo perfil da regulação estatal: Administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 259.

<sup>314</sup> Ibid, p. 260 e 265.

eficiente a concretização das finalidades estatais delineadas pela CRFB e, concomitantemente, atender aos anseios sociais.

A OCDE, em seu manual sobre implementação de AIR, afirma que a regulação é justificável levando-se em consideração os benefícios direcionados aos membros da sociedade. Ou seja, na verdade, a AIR não se pauta apenas em critérios exclusivamente econômicos, estando sua eficiência relacionada à efetivação dos resultados constantes no arcabouço jurídico e aqueles esperados pela sociedade<sup>315</sup>.

Ao contrário do GDPR, que estabelece critérios para definir quando há necessidade de realização de AIR (cujo item 3 do artigo 35 estabeleceu um rol exemplificativo), no Brasil<sup>316</sup>, essa técnica consta da agenda regulatória da ANPD<sup>317</sup>, e está expressamente prevista no § 2º do artigo 55-J da LGPD. Tal mecanismo deve ser implementado quando os atos praticados pelos agentes reguladores atingirem o interesse dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços. Essa é uma tendência regulatória inaugurada com a Lei nº 13.874/2019, a Lei de Liberdade Econômica.

O §3º do artigo 55 dispõe sobre a relação da ANPD e dos órgãos e entidades públicos responsáveis pela regulação de setores específicos da atividade econômica e governamental. Aqui, fica estabelecido que tais entes devem coordenar suas atividades nas correspondentes esferas de atuação, com vistas a assegurar o cumprimento de suas atribuições com a maior eficiência a fim de promover o adequado funcionamento dos setores regulados, conforme legislação específica, e o tratamento de dados pessoais, na forma disposta na LGPD.

Na mesma toada seguiu o §4º, ao prever que a ANPD manterá fórum permanente de comunicação, inclusive por meio de cooperação técnica, com órgãos e entidades da Administração Pública responsáveis pela regulação de setores específicos da atividade econômica e governamental, a fim de facilitar suas competências regulatória, fiscalizatória e punitiva.

E, devido à previsão legislativa, a ANPD emitiu, em maio de 2021, seu primeiro Relatório de AIR, devido tanto à entrada em vigor da agenda regulatória da ANPD referente

---

<sup>315</sup> OLIVEIRA, Rafael Rezende Carvalho de. Novo perfil da regulação estatal: Administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 266.

<sup>316</sup> BIONI, Bruno; MEIRA, Marina; PASCHOALINI, Nathan; GARROTE, Marina Gonçalves. ANPD na regulamentação do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais: análise dos primeiros movimentos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/anpd-relatorio-impacto-protecao-dados-pessoais-13072021>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>317</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Disponível em: <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25\\_\\_AIR\\_Fiscalizacao\\_Final1.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25__AIR_Fiscalizacao_Final1.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2022.

ao ciclo 2021-2022, por meio da Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, quanto pela iminência, àquela época, da entrada em vigor do artigo 52 e seguintes da LGPD, que preveem os procedimentos de fiscalização e sanção a serem desempenhados.

Neste Relatório, estabeleceu-se que o modelo de regulação a ser adotado pela ANPD seria o de regulação responsiva, em vez do modelo de comando e controle, usualmente adotado dentre as demais agências reguladoras em território nacional.

Dentre as justificativas para a adoção do modelo responsivo, constam: (i) concentração excessiva nas atividades fiscalizatórias e na instauração de processos administrativos, o que levaria a um congestionamento processual; (ii) ausência de efeito didático, devido ao alto número de judicialização das decisões; (iii) ausência de efeito didático advindo da aplicação de multas; (iv) ausência de escalonamento de medidas a serem tomadas e (v) ausência de percepção, pela sociedade, da efetividade das ações de fiscalização e sancionamento<sup>318</sup>.

Além disso, justificou-se tal posicionamento ante a intenção de ajustar a atuação da ANPD em uma escala gradual, fazendo uso de variados instrumentos que visam a promover, recomendar ou forçar a conformidade dos regulados. Com isso, o foco da ANPD, conforme consta do Relatório, seria priorizar sua atuação com o objetivo de maximizar seus efeitos sobre a sociedade, tendo em vista, principalmente, que os recursos públicos de que dispunha – ao menos à época da publicação do aludido Relatório – eram limitados<sup>319</sup>.

A ANPD também justifica a adoção do modelo responsivo alegando que, durante a elaboração dos estudos realizados pela equipe responsável pela edição do Relatório da AIR, constatou-se que as expectativas e necessidades da ANPD ultrapassavam “a confecção de uma norma de cunho processual e procedimental voltada apenas para o processo sancionador”<sup>320</sup>:

Por meio desta alternativa, espera-se, em síntese, que a ANPD seja capaz de induzir e direcionar os regulados a se adequarem à legislação, independentemente da aplicação de sanções, mediante o estabelecimento de estímulos normativos de caráter não somente sancionatórios, o que implicaria uma cadeia maior de conformidade, representando as medidas punitivas medidas de último grau<sup>321</sup>.

É pertinente trazer-se à tona, nesta oportunidade, o estudo empírico desenvolvido por Philip Schülz (a que se fez menção anteriormente no tópico 2.1 do capítulo 2) acerca do

---

<sup>318</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Relatório de análise de impacto regulatório. Disponível em <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25\\_\\_AIR\\_Fiscalizacao\\_Final1.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25__AIR_Fiscalizacao_Final1.pdf)>. Acesso em: 22.jun.2022.

<sup>319</sup> Ibid.

<sup>320</sup> Ibid.

<sup>321</sup> Ibid.

desempenho das DPAs. Em relação a esse aspecto, o autor menciona que há dois estilos preponderantes de arquétipos regulatórios dominantes entre tais entidades: o primeiro, baseado em comando e controle (*command and sanction*), sendo este o tipo ativo; e o tipo reativo, baseado em autorregulação (*soft and self-regulation*)<sup>322</sup>.

Sob a ótica da proteção de dados, constatam-se os modelos ativo e reativo, segundo pesquisas elaboradas por Jordana & Levit-Faur, de *regulation for data protection* e *regulation of data protection*, respectivamente. Segundo Schülz, no primeiro modelo prepondera maior deferência ao direito fundamental à proteção de dados pessoais e à efetividade da lei, de modo que a legislação é aplicada mediante a utilização de mecanismos administrativos, tais quais fiscalização e sanção. Já no segundo modelo, percebe-se uma menor interferência na autonomia privada, estando os resultados institucionais direcionados à utilização de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos<sup>323</sup>.

Os modelos regulatórios a serem adotados, bem como a independência e os recursos que são destinados às DPAs, dependem, sobretudo, da liderança institucional. Ambos os parâmetros servem de respaldo para a implementação do modelo regulatório no sul global, uma vez que o Brasil e demais países da América do Sul visam a integrar a OCDE, de acordo com o que já foi demonstrado nesta pesquisa.

O Brasil foi o último dos países do denominado sul global a adotar uma lei geral de proteção de dados. Na verdade, o projeto final da lei constitui análise de muitos estudos, já que seu processo de construção e debate legislativo foi marcado por disputas sobre os modelos regulatórios, correlacionado à *accountability*<sup>324</sup>.

Bruno Bioni<sup>325</sup>, ao analisar a rota do processo legislativo da LGPD, percebe que os diferentes projetos de lei que antecederam seu texto final são marcados pela progressiva delegação de competências decisórias aos agentes de tratamento. Consequentemente, os atores regulados passam a contar com maior nível de discricionariedade, “seja para significar conceitos jurídicos indeterminados, seja para eleger os meios pelos quais cumprem eficazmente”.

A maior delegação aos agentes de tratamento de dados, segundo a visão do autor, está em sintonia com o princípio da *accountability*, que tem por escopo o juízo de valor dos agentes

<sup>322</sup> SHCÜTZ, Philip. Data Protection Authorities under the EU General Data Protection Regulation. [A New Global Benchmark](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version) (extended version). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/357528774\\_Data\\_Protection\\_Authorities\\_under\\_the\\_EU\\_General\\_Data\\_Protection\\_Regulation\\_A\\_New\\_Global\\_Benchmark\\_extended\\_version](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>323</sup> Ibid.

<sup>324</sup> BIONI, Bruno Ricardo. [Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da accountability](#). Rio de Janeiro: Forense, 2022, edição Kindle, p. 80.

<sup>325</sup> Ibid, p. 94.

sobre quais são as ações mais efetivas para a proteção de dados pessoais<sup>326</sup>.

#### **3.4.4.2. Boas práticas e códigos de boas condutas: a atuação dos agentes de tratamento em cooperação à ANPD**

A ANPD, em seu Relatório de AIR, estabelece que, apesar de suas competências fiscalizatória e sancionatória, a LGPD estabelece, em diversos dispositivos, um sistema de corresponsabilidade. Assim, a entidade funcionaria como órgão central na normatização e no estímulo da criação e manutenção do sistema de proteção de dados pessoais. Esse é o caso, por exemplo, do artigo 50 da LGPD, que prevê medidas de governança e boas práticas, de modo a fomentar também os agentes de tratamento na responsabilidade pela adoção de medidas que visem ao respeito aos dados dos titulares nas operações cotidianamente realizadas<sup>327</sup>.

A justificativa para tal posicionamento advém da adoção, pela ANPD, do modelo de regulação responsiva, de modo a priorizar a participação dos setores regulados no *iter* regulatório. A justificativa para a adoção de tal modelo, conforme consta no Relatório de AIR, está em garantir o alcance do interesse público de forma transparente, atentando-se, ainda, à necessidade dos setores afetados na elaboração das normas e regulamentos<sup>328</sup>.

Na realidade, a adoção de “Código de Boas Condutas” constava no artigo 27, Capítulo V, da Diretiva 95/46/CE, e visava a estabelecer regras sobre proteção de dados para determinados setores, constando, também, do artigo 19 das Diretrizes da OCDE:

#### CAPÍTULO V CÓDIGOS DE CONDUTA

##### Artigo 27º

1. Os Estados-membros e a Comissão promoverão a elaboração de códigos de conduta destinados a contribuir, em função das características dos diferentes sectores, para a boa execução das disposições nacionais tornadas pelos Estados-membros nos termos da presente diretiva.
2. Os Estados-membros estabelecerão que as associações profissionais e as outras organizações representativas de outras categorias de responsáveis pelo tratamento que tenham elaborado projetos de códigos nacionais ou que tencionem alterar ou prorrogar códigos nacionais existentes, podem submetê-los à apreciação das

<sup>326</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da *accountability*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, edição Kindle, p. 100.

<sup>327</sup> Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Relatório de análise de impacto regulatório, p.16. Disponível em <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25\\_\\_AIR\\_Fiscalizacao\\_Final1.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25__AIR_Fiscalizacao_Final1.pdf)>. Acesso em 08.ago.2022.

<sup>328</sup> Ibid.

autoridades nacionais. Os Estados-membros estabelecerão que essas autoridades se certificarão, nomeadamente, de conformidade dos projetos que lhe são apresentados com as disposições nacionais tomadas nos termos de presente diretiva. Se o considerarem oportuno, as autoridades solicitarão a opinião das pessoas em causa ou dos seus representantes.

3. Os projetos de códigos comunitários, assim como as alterações ou prorrogações de códigos comunitários existentes, poderão ser submetidos ao grupo referido no artigo 29º. O grupo pronunciar-se-á, nomeadamente, quanto à conformidade dos projetos submetidos à sua apreciação com as disposições nacionais adotadas em aplicação da presente diretiva. Se o considerar oportuno, solicitará a opinião das pessoas em causa ou dos seus representantes. A Comissão pode garantir uma publicidade adequada dos códigos aprovados pelo grupo<sup>329</sup>.

Tais normas foram mantidas no artigo 40 da GDPR<sup>330</sup>:

Art. 40 GDPR

Codes of conduct

1. The Member States, the supervisory authorities, the Board and the Commission shall encourage the drawing up of codes of conduct intended to contribute to the proper application of this Regulation, taking account of the specific features of the various processing sectors and the specific needs of micro, small and medium-sized enterprises<sup>331</sup>.

Cintia Rosa Pereira de Lima destaca que a importância dos códigos de boas práticas é que cada entidade que lida com proteção de dados possui suas próprias peculiaridades, que não restam compreendidas em leis com caráter geral, tal qual é o caso da LGPD e da GDPR. Dessa forma, os códigos têm a função de complementar a lei, e são verdadeiros instrumentos de correção, uma vez que as regras específicas de cada setor são elaboradas pelos próprios *players*.

O artigo 50 da LGPD determina que os Códigos de Boas Práticas poderão ser reconhecidos e divulgados pela ANPD. Ressaltando-se, por fim, que não pode haver contrariedade ao que determina a previsão legal<sup>332</sup>.

E como havia sido destacado anteriormente no tópico 3.4.4.1, quando foram explorados brevemente os três pilares da governança, fez-se menção à *accountability*. É justamente este elemento que se destaca como parte do arcabouço regulatório que conta com parcerias público-privadas.

<sup>329</sup> Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de outubro de 1995. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/diretiva-europeia.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>330</sup> LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados (Coleção Teses). São Paulo: Almedina, 2020, edição Kindle, posição 6.892.

<sup>331</sup> General Data Protection Regulation. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/art-40-gdpr/>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

<sup>332</sup> LIMA, Cíntia Rosa Pereira de, op. cit., posição 6.892

Conforme narrado no capítulo 1, durante a década de 1970 foram elaboradas as FIPPs. Nessa época, o termo *accountability* tinha uma tônica relacionada às atividades de tratamento de dados diante da falta de responsabilidade das entidades públicas e privadas quanto ao tratamento de dados. Já durante a década de 1980, o termo passa a denominar um dos princípios das diretrizes da OCDE, sendo empregado para conciliar abordagens regulatórias distintas<sup>333</sup>. Isso porque, de um lado, havia os Estados Unidos, país que possui um sistema de regulação que enfatiza a autorregulação e, de outro, países europeus, em que dominava a heterorregulação, modelo em que há a presença do ente estatal<sup>334</sup>.

Apesar disso, durante o processo de modernização das *guidelines*, em 2013, o termo *accountability* passa a destacar a interoperabilidade de regimes jurídico-institucionais díspares, momento em que houve destaque para as normas corporativas globais na transferência internacional de dados<sup>335</sup>.

De acordo com Bruno Bioni, o termo *accountability* explica a “metamorfose” do texto da LGPD, uma vez que se constata a abertura para a organização de agentes econômicos, além da expansão de instrumentos privados para transferência internacional de dados, além da previsão de um capítulo na LGPD destinado a boas práticas<sup>336</sup>.

O autor também destaca que *accountability* se relaciona à filosofia regulatória dos Estados Unidos, país em que, como se disse anteriormente, há menor grau de intervenção estatal. O termo, portanto, se relaciona às transformações sofridas pela LGPD durante seu processo legislativo, pois seu texto, quando da aprovação, definitivamente confere maior margem de discricionariedade aos agentes de tratamento de dados mediante parcerias público-privadas<sup>337</sup>. Partindo-se dessa análise, o autor justifica sua visão de que o modelo seguido pela LGPD se distancia do modelo clássico europeu de intervenção estatal, já que a adoção de boas-práticas e códigos de boas condutas segue o modelo dos Estados Unidos.

Enquanto não há plena efetivação das práticas por parte da ANPD, principalmente quanto à imposição de multas, cuja dosimetria, no momento de elaboração desta pesquisa, está atualmente em fase de consulta, é necessário que se traga à tona novamente as análises feitas por Philip Shülz em relação ao aspecto regulatório adotado pelas DPAs.

O pesquisador observa que o GDPR introduziu em solo europeu uma nova perspectiva relacionada ao *enforcement* de leis de proteção de dados, já que as DPAs, anteriormente ao

---

<sup>333</sup> BIONI, Bruno Ricardo. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da *accountability*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, edição Kindle, p. 117.

<sup>334</sup> Ibid, p. 117.

<sup>335</sup> Ibid, p. 118.

<sup>336</sup> Ibid, p. 118.

<sup>337</sup> Ibid, p. 118.

advento da legislação, não possuíam aparato legislativo que as proporcionasse respaldo para exercer fiscalização e, conseqüentemente, sanção. Apesar do advento do GDPR, no que concerne à atividade regulatória, o estudo constata que muitas das DPAs atuam de forma tímida, enquanto outras avaliam o grande quantitativo de casos sob análise e até mesmo a revisão judicial de multas e demais penas aplicadas<sup>338</sup>.

O estudo também demonstra que o debate referente à efetividade do *enforcement* não deve ficar restrito à quantidade de multas, e menciona que se, de fato, a aplicação de multas estratosféricas levasse ao adimplemento das respectivas legislações nos campos em que tais empresas são reguladas, muitos incidentes seriam evitados.

A fim de corroborar seu raciocínio, cita como exemplo multas de \$ 16.7bn aplicada ao *Bank of America* pelas ações *subprime* durante a crise financeira de 2008 ou mesmo multas aplicadas a casos de poluição ambiental, como foi a de \$ 20.8bn contra *BP for the Deepwater Horizon* por derramamento de óleo no ano de 2010. Segundo o autor, apesar da aplicação das multas, tais empresas não passaram por qualquer tipo de readequação<sup>339</sup>.

Devido a isso, sugere que haja a implementação de mecanismos de regulação *soft* e *hard*, incluindo-se aí medidas pedagógicas a fim de que haja conscientização sobre as práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais<sup>340</sup>.

---

<sup>338</sup> SHCÜTZ, Philip. Data Protection Authorities under the EU General Data Protection Regulation. A New Global Benchmark (extended version). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/357528774\\_Data\\_Protection\\_Authorities\\_under\\_the\\_EU\\_General\\_Data\\_Protection\\_Regulation\\_A\\_New\\_Global\\_Benchmark\\_extended\\_version](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

<sup>339</sup> Ibid.

<sup>340</sup> Ibid.

## CONCLUSÕES

A pesquisa apresentada perpassou por pequenos ajustes ao longo de seu desenvolvimento devido a algumas modificações legislativas que advieram entre seu início e sua conclusão. Conforme restou exposto em na introdução, houve alguns questionamentos em relação à sua proposição, tendo em vista que, inicialmente, seu intuito era discorrer acerca da importância da definição da natureza jurídica a ser conferida à ANPD.

Com o advento da MP nº 1.124/2022, ampliou-se seu escopo, e, conseqüentemente, o primeiro passo foi a alteração de seu título, ampliação do objeto e objetivos, apesar de sua hipótese ter permanecido inalterada, tendo em vista que, no momento de sua apresentação, a medida provisória a que se fez menção ainda não foi convertida em lei.

Tais considerações foram tecidas não apenas para que o leitor tenha ciência de como foi desenvolvida a pesquisa, mas também de como o processo legislativo acabou por influenciar o desenrolar dos fatos.

A proposta deste trabalho foi dissertar sobre o funcionamento e a execução de competências destinadas à ANPD não apenas na LGPD, mas em seus posteriores regulamentos a partir da definição de sua natureza jurídica.

Para que esse objetivo fosse alcançado, foi necessário trazer à tona o conceito de proteção de dados pessoais. Para tanto, partiu-se da perspectiva dos ordenamentos jurídicos norte-americano e europeu acerca de sua evolução. Apesar das divergências existentes na doutrina acerca do exato momento em que houve a separação entre o conceito de privacidade e de proteção de dados, fato é que a análise é premente para que se compreenda o que constitui hoje o direito autônomo à proteção de dados individuais.

Dessa forma, no capítulo 1 tratou-se do panorama acerca da evolução das leis de proteção de dados pessoais, até que se chegasse à sua evolução em território brasileiro. Em nosso país, o direito à proteção de dados advinha da interpretação dos dispositivos constitucionais que protegem o valor privacidade, e era oriundo, também, de outros dispositivos infraconstitucionais que contavam com a proteção a bancos de dados, como era o caso do Código de Defesa do Consumidor. Restava à jurisprudência o delineamento acerca da proteção de dados.

Posteriormente, após um cenário de significativas mudanças legislativas, adveio a Lei Geral de Proteção de Dados, que visava, primordialmente, à adequação do Brasil às normas de proteção de dados já vigentes em países componentes e que possuem relações com a OCDE. Foi justamente por esse motivo que se fez necessária a análise de como se dá o

sistema de proteção de dados em território europeu.

Por outro lado, a LGPD acabou por conferir unicidade às legislações existentes e que apenas perpassavam tangencialmente em relação à temática da proteção de dados pessoais. Além de ter previsto a implementação de uma autoridade central cujo escopo, além de unificar a interpretação da referida lei, é funcionar como um pilar de integração entre a Administração Pública, a iniciativa privada e os titulares de dados pessoais.

No capítulo 2, partindo-se do histórico estabelecido, foi dado o devido enfoque à constituição das *Data Protection Authorities*, as autoridades de proteção de dados em território europeu. Foram trazidos os motivos pelos quais houve sua implementação e o histórico das previsões normativas que diziam respeito à previsão de uma autoridade central. O objetivo principal desse detalhamento foi demonstrar as semelhanças existentes entre tais normativas e normativa brasileira referente à sua implementação e ao detalhamento de suas competências.

Em sequência, demonstrou-se o histórico e o conseqüente imbróglio que se sucedeu quanto à definição da natureza jurídica da ANPD. A entidade, que inicialmente teria natureza jurídica de autarquia em regime especial, a ser regida pela lei que prevê a gestão de recursos humanos das agências reguladoras, e vinculada ao Ministério da Justiça, teve o artigo que continha sua previsão vetado por inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que a lei era de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e não do Legislativo, órgão responsável pela edição da lei.

Foram trazidas à tona as críticas a esse ato normativo, uma vez que há posicionamentos, com os quais se coaduna esta pesquisadora, de que o veto foi feito de forma estratégica, uma vez que, logo em seguida, foi editada a MP nº 869/2018, que conferiu à ANPD natureza jurídica de órgão vinculado à Presidência da República. Este ato enfraqueceu consideravelmente a entidade, uma vez que estaria completamente subordinada à Presidência da República. Além disso, o ente estatal, e não apenas a iniciativa privada, possui competência para tratar dados pessoais. Por esse motivo, outro questionamento passou a ser feito: quem, e de que forma, seria responsável por fiscalizar o ente estatal na atividade de tratamento de dados, uma vez que a ANPD perdeu sua independência?

Antes de passar ao próximo tópico, observa-se que, além da modificação quanto à natureza jurídica, um detalhe importante constou da MP nº 869/2018: a natureza jurídica de órgão lhe seria conferida em caráter provisório, podendo ser alterada no período de dois anos a contar da publicação da medida provisória ora sob análise.

Visando a responder a questão posta, e partindo-se da hipótese de que a indefinição da

natureza jurídica prejudicaria sobremaneira o exercício das competências que lhe foram destinadas, foi proposta a análise dos modelos jurídico-administrativos de direito público da Administração Pública brasileira a fim de tentar verificar qual deles é mais adequado às características conferidas à ANPD pela LGPD.

Foi justamente neste momento da confecção da pesquisa – conforme restou salientado quando da abertura desta conclusão – que sobreveio a MP nº 1.124/2022. Esta coincidência fez com que a rota fosse recalculada, uma vez que o objeto do ato normativo em questão consiste em modificar a natureza jurídica da ANPD para autarquia em regime especial.

Após muito refletir, percebeu-se que a análise dos modelos jurídico-administrativos ainda era de suma relevância. Afinal, ainda há questões referentes às peculiaridades de cada um deles a respeito da autonomia técnica, decisória, financeira, à permeabilidade em relação à sociedade, à capacidade para exercer competências regulatórias, à composição e à demissão do corpo diretor de forma *ad nutum*, bem como à existência ou ausência de subordinação em relação a outra entidade.

Todas essas peculiaridades narradas são importantes, sobretudo, para que haja a diferenciação de uma autarquia em sentido estrito para uma agência reguladora – e esta entidade, por mais que seja espécie de autarquia em regime especial, possui determinadas características que lhes conferem mais independência.

Portanto, o capítulo 2 prosseguiu na referida análise, e terminou com a polêmica existente entre o CMN, BACEN, CVM e CADE, que são entidades a que a lei conferiu determinada autonomia, mas não são caracterizadas como agências reguladoras. Tal diferenciação foi traçada, pois, apesar da conversão da MP nº 1.124/2022 em lei, se tais características não forem observadas, a ANPD terá a mesma classificação, o que terá inegável impacto na execução de suas competências.

Após feitas tais análises, o capítulo 3 teve início com a diferenciação entre as MPs nº 869/2018 e 1.124/2022. Neste momento, esclareceu-se que, por mais que o ato normativo em questão não tenha sido o mais adequado para a finalidade a que foi proposta – ou seja, definir a natureza jurídica de uma entidade – ainda assim foi um progresso frente ao panorama que se apresentava até então.

Já no início do capítulo foi esclarecido novamente que, caso a lei de criação não traga determinadas peculiaridades que foram anteriormente citadas, a ANPD continuará a executar suas atividades de forma semelhante ao que vem ocorrendo, ou seja, de forma precária e sem que se dê a devida efetividade ao direito fundamental à proteção de dados pessoais.

A partir dessa ideia, no capítulo 3 discorreu-se sobre a estrutura da ANPD, seu

regimento interno, sua composição, a composição do Conselho Diretor e do Conselho Nacional de Proteção e da Privacidade de Dados e os principais regulamentos que foram expedidos até o momento.

Posteriormente, dividiram-se, para fins metodológicos, as competências da ANPD em quatro áreas: normativa e deliberativa, fiscalizatória, sancionatória e regulatória. Portanto, foram destrinchadas a LGPD, no tocante às competências destinadas à ANPD, bem como a maior parte das regulamentações até então confeccionadas pela ANPD e que restaram repartidas e comentadas dentro as respectivas áreas de competências a que se deu ênfase nesta pesquisa.

Foram também trazidos exemplos de casos relacionados à fiscalização e sanção, sobretudo em território europeu, continente em que há diversas autoridades em funcionamento há décadas. Visou-se, por conseguinte, a trazer exemplos de atuação quanto à fiscalização e, sobretudo, ao procedimento sancionador, para que haja um parâmetro a ser possivelmente aplicado no Brasil, haja vista termos questões extremamente semelhantes em relação ao desvirtuamento no tratamento de dados pessoais.

Dessa forma, o intuito foi demonstrar que tais competências correspondem ao modelo jurídico-administrativo das autarquias em regime especial na modalidade agências reguladoras. Constatou-se que as competências traçadas, principalmente no que tange à Análise de Impacto Regulatório, ao procedimento sancionador, à adoção de código de boas práticas, à sua composição, são características que se assemelham às peculiaridades das agências reguladoras.

Porém, há ainda diversos questionamentos – e críticas – que pairam no ar e que possivelmente esta pesquisa não conseguirá responder, principalmente levando-se em consideração que, na data de apresentação desta pesquisa, a natureza jurídica acabou de ser definida.

Após a análise feita, percebeu-se que, por mais que o modelo jurídico-administrativo mais ideal à ANPD seja o de agência reguladora, não significa que seja de fato o ideal. Como exemplo, pode ser citada a teoria da captura, à qual a ANPD também está sujeita, caso venha a exercer suas atividades com tal natureza jurídica. Além disso, foram trazidos questionamentos acerca da ausência de efetividade da aplicação de multas quando se retratou a Análise de Impacto Regulatório – a maioria das sanções resta judicializada e não necessariamente tem o efeito que se espera do regulado quando de sua imposição: a mudança de comportamento.

Sendo assim, conclui-se, até o momento de entrega deste trabalho, que a definição da

natureza jurídica, muito embora tenha influência no modo em relação ao qual a entidade exerce suas competências, principalmente devido à (ausência de) autonomia que lhe é conferida, o que de fato influenciará na real efetivação do direito fundamental à proteção de dados é a mudança de cultura na sociedade.

Caso os próprios titulares de dados pessoais e os entes regulados, que são agentes de tratamento de dados – incluindo-se aí a figura do ente estatal –, não ajam em conformidade com o que a lei estabelece, há o risco de termos, como notou outrora Norberto Bobbio, uma entidade essencial cuja funcionalidade restará prejudicada.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernando Menezes de. A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira. Regulação e novas tecnologias. FREITAS, Rafael Vêras de., RIBEIRO, Leonardo Coelho. FEIGELSON, Bruno (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ALVES, Fabrício da Mota; VALADÃO, Rodrigo Borges. ANPD: agência reguladora ou autoridade reguladora independente? Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/dados-publicos/369257/anpd-agencia-reguladora-ou-autoridade-reguladora-independente>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Agências Reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Aberta consulta pública sobre norma de dosimetria. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/aberta-consulta-publica-sobre-norma-de-dosimetria>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Coordenação-Geral de Fiscalização. Disponível em: <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/composicao-1/copy2\\_of\\_assessoria-juridica](https://www.gov.br/anpd/pt-br/composicao-1/copy2_of_assessoria-juridica)>. Acesso em: 19 ago. 2021.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Guia orientativo para definições dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado. Disponível em <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento\\_Final.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf)>. Acesso em 28.ago.2022.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Petição de titular. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-1-de-28-de-outubro-de-2021-355817513>>. Acesso em: 03 set. 2022.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Planejamento estratégico 2021-2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2021-2023.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Construção do modelo de atuação fiscalizatória da ANPD para zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25\\_AIR\\_Fiscalizacao\\_Final1.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/arquivos-de-documentos-de-publicacoes/2021.05.25_AIR_Fiscalizacao_Final1.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2022.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; POMPEU, João Cláudio; FONSECA, Igor Ferraz da. Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidoras públicas. Brasília: IPEA, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos. 4 tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas, p. 127-128. ALMEIDA, Fernando Menezes de. A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira. Regulação e novas tecnologias. FREITAS, Rafael Vêras de., RIBEIRO, Leonardo Coelho. FEIGELSON, Bruno (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do Direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: Alexandre Santos de Aragão e Floriano de Azevedo Marques Neto. Direito Administrativo e seus novos paradigmas. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista de Direito Administrativo – RDA, FGV, Rio de Janeiro, 240, p. 1-42, abr./jun., 2005.

BAUMAN, Zygmunt. Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia: ordenação, regulação transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de dados pessoais, a função e os limites do consentimento. Rio de Janeiro: Editora Forense – Edição Kindle, 2019.

BIONI, Bruno Ricardo. Regulação e Proteção de Dados Pessoais: o princípio da accountability. Rio de Janeiro: Forense, 2022, Edição do Kindle.

BIONI, Bruno Ricardo; ALVES, Fabrício da Mota. A importância da PEC de proteção de dados mesmo após o histórico julgamento do STF. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/06/23/importancia-pec-de-protecao-de-dados/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

BIONI, Bruno; MEIRA, Marina; PASCHOALINI, Nathan; GARROTE, Marina Gonçalves. ANPD na regulamentação do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais: análise dos primeiros movimentos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/agenda-da-privacidade-e-da-protecao-de-dados/anpd-relatorio-impacto-protecao-dados-pessoais-13072021>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BLACK, Julia. Critical reflections on regulation. London: Centre for Analysis of risk and regulation, London School of Economics and Political Science, 2002.

BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Novos estudos de Teoria do Direito. São Paulo: Manole, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2.425/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 05/11/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ: 10/10/2018.

BRASIL. Agravo Regimental no Regime Especial. [RE 477.554 AgR](#), Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 16/08/2011, 2ª Turma, DJE de 26-8-2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI: 700, Relator: Min. Maurício Corrêa, Data de Julgamento: 23/05/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 24-08-2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança - MS: 22690 CE, Relator: Min. CELSO DE MELLO. Data de Julgamento: 17/04/197, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-12-2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 22.337-8-RS. Relator: Min. Ruy Rosado, Data de Julgamento: 13/02/1995. 4ª Turma,

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1758.799-MG. Relatora: Min. Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 12/11/2019. DJe. 19-11-2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Câmara dos Deputados. MPV 1124/2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2328115>>. Acesso em: 16 ago. 2022.

CARRILLO, Marc. Los âmbitos del derecho a la intimidad en la sociedade de la comunicación. In: El derecho a la privacidad em um nuevo entorno tecnológico. XX Jornada de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Madrid: Imprensa ROAL, 2016.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2022.

CARVALHO, André Castro; BANNWART, Elizabeth Marques. A Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): adequando-as aos programas de governança em privacidade das empresas estatais. *In*: CARVALHOSA, Modesto; KUYVEN, Fernando (Coords.). Compliance no direito empresarial. v. 4. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

Commission Nationale Informatique & Libertés – CNIL. Cookies: the CNIL fines GOOGLE a total of 150 million euros and FACEBOOK 60 million euros for non-compliance with French legislation. Disponível em: <[cnil.fr/en/cookies-cnil-fines-google-total-150-million-euros-and-facebook-60-million-euros-non-compliance](http://cnil.fr/en/cookies-cnil-fines-google-total-150-million-euros-and-facebook-60-million-euros-non-compliance)>. Acesso em: 09 ago. 2022.

Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade – CNPDPP. Nota de apoio à conversão da MPV nº 1.124/2022. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/cnpd-2/nota-de-apoio-a-conversao-da-mpv-1-124-2022>>. Acesso em: 03 set. 2022.

Council of Europe. European Treaty series nº 108. Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data. Disponível em: <<https://rm.coe.int/1680078b37>>. Acesso em: 18.ago.2022.

CUEVA, Ricardo Villas Boas. A proteção de dados pessoais na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. *In*: Lei Geral de Proteção de Dados e suas repercussões no direito brasileiro. 2ª Tiragem. Coordenação: TEPEDINO, Gustavo, FRAZÃO, Ana e OLIVA, Milena Donato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019.

CYRINO, André Rodrigues. Direito Constitucional Regulatório. 2. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

DONEDA, Danilo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Nacional de Proteção de Dados. *In*: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle.

DONEDA, Danilo. Panorama histórico da proteção de dados pessoais. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle.

DEZAN, Sandro Lucio. Ilícito administrativo disciplinar: da atipicidade ao devido processo legal substantivo. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988. 3. ed. São Paulo: Altas, 2012.

General Data Protection Regulation. Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/art-40-gdpr/>> . Acesso em: 18 ago. 2022.

Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho da Europa de 24 de Outubro de 1995. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/diretiva-europeia.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

DOU – Diário Oficial da União. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node015z4mzw63qqxf17o4yvf74gis64141118.node0?codteor=2203785&filename=Tramitacao-MPV+1124/2022](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node015z4mzw63qqxf17o4yvf74gis64141118.node0?codteor=2203785&filename=Tramitacao-MPV+1124/2022)>. Acesso em: 20 ago.2022.

Estrutura organizacional da ANPD. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional-1>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

GDPR Enforcement Tracker. Disponível em: <<https://www.enforcementtracker.com/>> . Acesso em: 02 ago. 2022.

GIZZI, Michael C., CURTIS, R. Craig. The fourth amendment in flux: the Roberts Court, crime control, and digital privacy. University Press of Kansas, 2016.

GOMES, Rodrigo de Pinho. Big Data: desafios à tutela da pessoa humana na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (Re) Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HIRSCHL, Rin, Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of New Constitutionalism. Cambridge: Harvard University Pres, 2004.

Information Commissioner's Office – ICO. International transfers after the UK exit from the EU Implementation Period. Disponível em: <<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/international-transfers-after-uk-exit/>>. Acesso em: 07 abr. 2022.

Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio – ITS Rio. Proposta para a criação da Autoridade Brasileira de Proteção aos Dados Pessoais. Disponível em: <<https://itsrio.org/wp-content/uploads/2018/12/autoridade-protecao-de-dados.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LESSIG, Lawrence. Code 2.0. Nova York: Basic Books, 2009.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados (Coleção Teses). São Paulo: Almedina, 2020, edição Kindle.

LIMA, Kevin. Em 5 meses, ANPD não aplicou nenhuma sanção em incidentes envolvendo segurança de dados. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/06/em-5-meses-anpd-nao-aplicou-nenhuma-sancao-em-incidentes-envolvendo-seguranca-de-dados.ghtml>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

LOCHAGIN, Gabriel; MORAES, Emanuele Pezati Franco de; PEROLI, Kelvin. A autoridade Nacional de Proteção de Dados como garantia institucional ao equilíbrio entre os agentes econômicos e os titulares de dados pessoais. LIMA, Cintia Rosa Pereira de (Coord). ANPD e LGPD desafios e perspectivas. São Paulo: Almedina, 2021.

MAGRANI, Eduardo. Entre dados e robôs: ética e privacidade na era da hiperconectividade. Porto Alegre: Arquipélago, 2019.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Descentralização administrativa e confracções. Interesse Público. Belo Horizonte, v.21, n. 114, mar./abr. 2019. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/35734>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Proteção de dados pessoais e Administração Pública. International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 133-149, jan./abr. 2021.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. Delete: the virtue of forgetting in the digital age. Princeton University Press, 2011.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; LAZER, David. Governance and Information Technology: From Electronic Government to Information Government. MIT Press, 2007.

MENDES, Laura Schertel, RODRIGUES JÚNIOR, Luiz Otávio. O Supremo Tribunal Federal e a proteção constitucional dos dados pessoais: rumo a um direito fundamental autônomo. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 11 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo no século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências reguladoras independentes, poder econômico e sanções administrativas. Revista de Direito do Estado. São Paulo: Renovar, v. 2, p. 181, abr./jun. 2006.

NERY, Carmen. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em sete anos. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 07 dez. 2021.

NOBRE, Marcos. A Teoria Crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

Organization for Economic Cooperation and Development. OECD Legal Instruments. Disponível em: <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0188>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

OLIVEIRA, José Carlos. Promulgada PEC que inclui a proteção de dados pessoais entre direitos fundamentais do cidadão. Emenda atribui à União as competências de legislar, organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/850028-promulgada-pec-que-inclui-a-protecao-de-dados-pessoais-entre-direitos-fundamentais-do-cidadao/>>. Acesso em 30 mar.2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Rezende Carvalho de. Novo perfil da regulação estatal: Administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ÓPICE BLUM, Renato e ARANTES, Camila Rioja. Autoridades de controle, atribuições e sanções. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira: uma visão otimista. Disponível em: [https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista\\_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z](https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/144/208/index.html#zoom=z)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

PIMENTA, Guilherme; LEORATTI, Alexandre. Foco inicial será criar cultura de dados, diz presidente da ANPD. Disponível em <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/cultura-de-dados-presidente-anpd-26012021>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

Relatório de Análise de Impacto Regulatório. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Construção do modelo de atuação fiscalizatória da ANPD para zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da lei geral de proteção de dados pessoais.

Polish Data Protection Authority. Loss of a document with personal data and failure to notify the incident as a reason for a fine. Disponível em: <https://uodo.gov.pl/en/553/1342>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Souza. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. In: Revista Sequência, Florianópolis, vol. 41, n. 85, p. 30-50, ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278/44588>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

*Riley v. California*. Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/573/373/>>. Acesso em: 21 jan.2021.

RODOTÀ, Stefano. A vida na sociedade da vigilância: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SADDY, André. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022.

SADDY, André. Regulação, autorregulação privada e códigos de boas condutas e boas práticas. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2015.

SADDY, André. Repartições de atribuições ou competências de órgãos públicos. In: SADDY, A., MOURA, E., PORTO, P. (org.) Organização e Princípios da Administração Pública: estudos em homenagem a José dos Santos Carvalho Filho. 1. ed.. Rio de Janeiro: IDARJ, 2020.

SANTANA, Ana Lúcia. Distopia na literatura. Disponível em <<https://www.infoescola.com/literatura/distopia-na-literatura/>>. Acesso em: 08 abr. 2022.

SANTOS, Gilmar. Multas por violação da LGPD poderão ter efeito retroativo. Em breve, segundo ANPD, devem ser divulgadas as regras para o cálculo das penalidades. Disponível em: <<https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2022/01/05/multas-por-violacao-da-lgpd-poderao-ter-efeito-retroativo.ghtml>>. Acesso em: 01 jun.2022.

SANTOS, Lucas Custódio; BALBI, Guilherme; KLAFKE, Guilherme Forma. Controle de relevância e urgência em medidas provisórias pelo STF, p.375. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/158/63>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle.

SCHREIBER, Anderson. Direitos da personalidade. 2ª edição. São Paulo: Atlas S.A., 2013.

SERPRO. Disponível em <<https://www.serpro.gov.br/lgpd/menu/a-lgpd/mapa-da-protECAo-de-dados-pessoais>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SHCÜTZ, Philip. Data Protection Authorities under the EU General Data Protection Regulation. A New Global Benchmark (extended version). Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/357528774\\_Data\\_Protection\\_Authorities\\_under\\_the\\_EU\\_General\\_Data\\_Protection\\_Regulation\\_A\\_New\\_Global\\_Benchmark\\_extended\\_version](https://www.researchgate.net/publication/357528774_Data_Protection_Authorities_under_the_EU_General_Data_Protection_Regulation_A_New_Global_Benchmark_extended_version)>. Acesso em: 16 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37. ed.. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOLOVE, Daniel J., Understanding privacy. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SOLOVE, Daniel J.. The digital person. New York University Press, 2006.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SUNSTEIN, Cass R.. Daily me. #Republic: divided democracy in the age of social media. Princeton University Press.

Supervisory Authority. General Data Protection Regulation Disponível em: <<https://gdpr-info.eu/art-51-gdpr/>> . Acesso em: 18 ago. 2022.

Tabela comparativa – Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: <<https://www.machadomeyer.com.br/images/Alteracoes-na-Lei-Geral-de-Protecao-de-Dados.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

Supremo Tribunal Federal – STF. STF valida compartilhamento de dados mediante requisitos. O plenário também fixou restrições à atuação do Comitê Central de Governança de Dados. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494227&ori=1>>.

Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Plenário: dados de candidatas e candidatos devem ser públicos. Decisão ocorreu em processo sobre a aplicação da LGPD nos registros de candidaturas. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/plenario-dados-de-candidatas-e-candidatos-devem-ser-publicos>>. Acesso em 01 set.2022.

VAINZOF, Rony. Dados pessoais, tratamento e princípios. In: Comentários ao GDPR. Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia. 4ª tiragem. Coordenação: MALDONADO, Viviane Nóbrega. ÓPICE BLUM, Renato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 38.

VASCONCELOS, Beto e PAULA, Felipe de. A autoridade nacional de proteção de dados: origem, avanços e pontos críticos. In: Lei Geral de Proteção de Dados e suas repercussões no direito brasileiro. 2ª Tiragem. Coordenação: TEPEDINO, Gustavo, FRAZÃO, Ana e OLIVA, Milena Donato. São Paulo: Thompson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019, p. 733.

WARREN, Samuel D., BRANDEIS, Warren. The right to privacy. Harvard Law Review. v. 4, n. 5, dec. 1890. Disponível em <[https://www.jstor.org/stable/1321160?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1321160?seq=1#metadata_info_tab_contents)>. Acesso em: 20 jan. 2021.

WIMMER, Míriam. Os desafios do enforcement na LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intergovernamental. In: MENDES, Laura Schertel, DONEDA, Danilo, SARLET, Ingo Wolfgang, RODRIGUES JR., Otávio Luiz (coord.) Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021, Edição Kindle.