

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo **Vice-presidente**

Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás **Vice-presidente Sul** -

Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul **Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra.

Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro **Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra.

Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI Coordenadores: José Querino Tavares Neto; Marcus Firmino Santiago – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-458-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Econômica. 3. Regulação. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I

Observamos nos últimos tempos uma crise constante na ordem social, econômica, política e mesmo cultural. Não é uma conjuntura que se processa apenas nos países desenvolvidos, apesar de conceito tão ambíguo, e com presença do capital financeiro em larga escala, mas sobretudo naqueles que estão praticamente à margem de discussões, já que não produzem commodities em larga escala.

Na realidade, o mundo nunca produziu tanto e cada vez com maior influência sobre o PIB dos países, o que não implica em maior perenidade financeira e muito menos conflitos armados que pareciam superados em nossa sociedade global e de mercado.

Estamos cada vez mais sujeitos a instabilidades comerciais e, conseqüentemente, hidroelétricas, cambiais, micro e macroeconômicas. Somos uma sociedade global rica que no que se refere a produção em larga escala e tecnológica de um lado e, de outra, pobre e miserável porque produção não significa distribuição de renda e estabilidade social, econômica, cultural e muito menos política, sem nos esquecermos do fator ambiental e a ausência de matrizes energéticas limpas, já que estamos entrando numa perigosa e ambígua ausência de soluções permanentes, mesmo com reuniões multilaterais de aparente interesse reflexivo.

A questão que parece emergente, sempre passa pela tentativa de respostas abissais da presença do Estado ou sua ausência como formas ao menos mais duradouras para uma convivência entre mercado e meio ambiente, pois a falta de equilíbrio atinge, sobretudo, os seres humanos, que parecem não perceber que não precisaremos de novos desastres externos ao nosso planeta que estamos sujeitos, mas se avizinha nosso premente e deprimente final sem qualquer apoteose.

Estas questões, com matrizes epistemológicas distintas, mas, sobretudo, dialogais, permeou os debates do GT TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I no último V Conpedi virtual. Realmente, momentos de debates efusivos e com contribuições de grande profundidade, mas com um extrato comum: a superação de

respostas abissais, já que não se consegue o enfrentamento de questões tão complexas e prementes sem o mundo acadêmico com suas formas críticas, até mesmo de seus pressupostos.

Como diria a arte na composição de Flávio Venturini e Murilo Antunes, O Medo não cria:

Depois de tanto luar

Muita energia solar

Eu descobri mil caminhos

Poeira nos olhos

Estrelas nos olhos

E eu sem saber onde ir

A gente tem de seguir

E atravessar

Os ventos da liberdade

Os homens desmatam florestas

E matam o sonho

Que não é só seu

A natureza zangada

Beleza ferida

Até a raiz

O homem de Xapuri

Aonde estiver

Não seja só um

Há um temor nuclear

De tudo se acabar

Meu coração devastado

O medo não cria

Não traz alegria

Não faz avançar

O amor, o amor, o amor

Boa leitura a todos.

Marcus Firmino - IDP

José Querino Tavares Neto – UFG

ANPD, CVM E BANCO CENTRAL: PENSANDO MECANISMOS DE COORDENAÇÃO REGULATÓRIA

ANPD, CVM AND CENTRAL BANK: THINKING ABOUT AGENCY COORDINATION MECHANISMS

Rafael Viana de Figueiredo Costa ¹

Resumo

O presente estudo tem como objetivo refletir sobre memorandos de entendimento não-vinculantes como um mecanismo de coordenação regulatória para um espaço regulatório compartilhado entre ANPD, CVM e Banco Central do Brasil. Apesar de atuarem em esferas regulatórias distintas, estes reguladores possuem certas regras que, em última análise, visam proteger os dados pessoais de pessoas naturais (sejam investidores ou clientes de instituições financeiras). Uma atuação coordenada entre eles, assim, poderia prevenir algumas das desvantagens da existência de espaços regulatórios compartilhados. Propõe-se que um memorando de entendimentos não-vinculante seria a melhor ferramenta de coordenação regulatória para uma atuação conjunta eficiente destas entidades.

Palavras-chave: Regulação, Coordenação, Mecanismos, Investidores, Dados

Abstract/Resumen/Résumé

The study aims to reflect on MoU as a regulatory coordination mechanism for a shared regulatory space between ANPD, CVM and the Central Bank of Brazil. Despite operating in different spheres, these regulators have certain rules that, at the end of the day, aim to protect the personal data of natural persons (whether investors or financial customers). A coordinated action between them, thus, can address some issues emerging from the existence of shared regulatory spaces. It is proposed that a non-binding MoU would be the best regulatory coordination tool to enable an effective joint action by the entities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulation, Coordination, Mechanisms, Investors, Data

¹ Graduado em Direito pela FGV Direito-Rio (2016). Pós-graduado em Direito dos Mercados Financeiro e de Capitais pelo Insper-SP (2019). Mestrando em Direito da Regulação pela FGV Direito-Rio (2021-presente).

1. Introdução

Apesar de uma atuação ainda bastante tímida, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) possui o importante mandato de zelar pela proteção dos dados pessoais no Brasil (art. 55-J, I, da Lei nº 13.709/18, a “Lei Geral de Proteção de Dados” ou “LGPD”), inclusive decidindo, na esfera administrativa, em caráter terminativo sobre a interpretação da referida lei. A importância deste papel institucional no mundo contemporâneo da economia digital e do “capitalismo de vigilância” está bastante consolidada no mundo dos negócios e na academia, inclusive, sendo bastante reverberada a ideia de que “os dados são o novo petróleo” (ZUBOFF, 2015). A ANPD é dotada de autonomia técnica e decisória (art. 55-B, LGPD) para cumprir com o seu papel institucional, sendo que a aplicação das sanções previstas na LGPD cabe somente a tal autoridade. As competências da ANPD prevalecem, no que se refere à proteção de dados pessoais, sobre as competências correlatas de outras entidades ou órgãos da administração pública (art.55-K, LGPD).

Ocorre que outros órgãos ou entidades da Administração Pública já possuíam mandatos de atuação amplos e capazes, por conseguinte, de produzir algum nível de sobreposição regulatória em relação às competências da ANPD. A crescente importância da informação no mundo atual faz com que cada vez mais agências reguladoras setoriais intervenham na atuação das empresas reguladas no que se refere ao tratamento de dados, e, mais especificamente, no processamento de dados pessoais.

Em vista deste cenário e da necessidade de ganhos de escala e de efeitos, a literatura costuma apontar que é fundamental uma cooperação entre as entidades reguladoras (KLOZA; GALETTA, 2015). No caso brasileiro, iremos analisar no presente artigo duas destas outras entidades com mandatos de atuação que podem ter alguma sobreposição com a atuação da ANPD, quais sejam, o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O objetivo principal aqui é averiguar se este espaço regulatório compartilhado por estes reguladores pode acarretar desvantagens para os reguladores e regulados. Em caso positivo, este artigo visa propor um mecanismo de coordenação regulatória eficiente entre tais entidades.

O BACEN foi criado pela Lei nº 4.595/64, sendo o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional. A referida instituição também é responsável por regular as instituições financeiras, zelando pela liquidez da economia (vide, e.g., artigo 10, X, Lei 4.595/64). No bojo de sua atuação enquanto regulador das instituições financeiras – que, nos termos do artigo 17 da Lei 4.595/64 são aquelas pessoas jurídicas públicas ou privadas que têm

como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros – e instituições equiparadas (nos termos do parágrafo único do artigo supracitado) o BACEN edita normas que visam, em última análise, proteger os dados pessoais dos clientes das instituições financeiras. Por exemplo, com fulcro no artigo 9º da Lei 4.595/64, o BACEN determina que as instituições reguladas devem implementar e manter política de segurança cibernética formulada com base em princípios e diretrizes que busquem assegurar a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade dos dados e dos sistemas de informação utilizados. Ademais, iniciativas recentes viabilizados ou potencializados pelo próprio BACEN, como o *open banking* e o Pix, tornaram ainda mais evidente a ingerência da referida instituição sobre o tratamento dos dados pessoais por parte das instituições financeiras e equiparadas reguladas.

A título ilustrativo, vale mencionar que no âmbito do Pix pode ser aplicada pelo BACEN a penalidade de multa, suspensão ou exclusão (vide artigo 93, Resolução BCB nº 1/20), dentre outros motivos, pela “não observância dos acordos de nível de serviços previstos no Manual de Tempos do Pix” (artigo 92, III, Resolução BCB nº 1/20), pela “quantidade excessiva de reclamações procedentes de usuários finais relativamente ao descumprimento do disposto neste Regulamento” (artigo 92, IV, Resolução BCB nº 1/20) ou pelo “descumprimento de procedimentos tecnológicos, operacionais e de segurança requeridos por este Regulamento” (artigo 92, V, Resolução BCB nº 1/20). Vale mencionar que os participantes do Pix têm dentre os seus deveres “zelar pela imagem, a integridade e a segurança do Pix” (artigo 32, II, Resolução BCB nº 1/20).

Portanto, um incidente com um vazamento de dados pessoais contidos em “chaves Pix” poderia constituir, a um só tempo, (i) uma violação à Resolução BCB nº 1/20, passível, pois, de punição administrativa pelo BACEN e (ii) uma infração à Lei nº13.709/18.

A CVM, por sua vez, possui competência para regular o mercado de capitais no Brasil (vide, e.g., artigos 16, 18, I, Lei 6.385/76). Como expressão deste tipo de sobreposição, tomemos concretamente o exemplo da Resolução CVM nº 35, de 26 de maio de 2021, que estabelece normas e procedimentos a serem observados na intermediação de operações realizadas com valores mobiliários em mercados regulamentados no mercado de capitais, determina que o intermediário deve desenvolver e implementar regras, procedimentos e controles internos adequados visando garantir a confidencialidade, a autenticidade, a integridade e a disponibilidade dos dados e informações sensíveis (artigo 42, Res. CVM nº

35/21). Violações às regras da CVM para o tratamento dos dados dos clientes dos intermediários no mercado de capitais – os quais basicamente correspondem às distribuidoras e corretoras de títulos e valores mobiliários – são consideradas infrações graves, para efeito do disposto no §3º do artigo 11 da Lei nº 6.385/76, conforme o artigo 48 da Res. CVM nº 35/21. Em termos práticos, isso significa dizer que podem ser aplicadas pela CVM sanções de suspensão de autorização ou registro para o exercício das atividades do intermediário e/ou de seus diretores, bem como inabilitação temporária, até o máximo de vinte anos, para o exercício das atividades de que trata a lei nº 6.385/76, além, claro, de eventual multa ou advertência.

Assim, um mesmo incidente com os dados pessoais dos clientes de um intermediário licenciado para atuar mercado de valores mobiliários poderia ser, concomitantemente, uma infração à Resolução CVM nº 35/21 e à LGPD. Vamos supor que a CVM tome conhecimento da existência deste incidente com tais dados em uma investigação de rotina. Deveria compartilhar a informação com a ANPD? Se a CVM instaurasse um processo administrativo sancionador, o intermediário do mercado de capitais a empresa estaria com razão caso apresentasse defesa com base no artigo 55-K da LGPD?

Este tipo de situação parece *prima facie* um problema de delegação duplicativa (ROSSI; FREEMAN, 2012), neste caso, à CVM, ao BACEN e à ANPD. Trata-se, certamente, de um espaço regulatório compartilhado entre ANPD, BACEN e CVM, ao menos *de facto*. Assim, o objetivo do presente artigo é apresentar a existência de um memorando de entendimentos entre CVM, BACEN e ANPD como uma solução de coordenação regulatória que poderia resolver alguns problemas que surgem do espaço regulatório compartilhado. Esta solução seria inspirada pelo memorando de entendimentos celebrado no ano de 2019 entre o Financial Conduct Authority e o Information Commissioner Officer, ambos do Reino Unido¹. Além disso, cumpre destacar aqui que desde abril de 2021, o FCA é membro do Digital Regulation Cooperation Forum (DRCF), formado no ano passado pela Competition and Markets Authority (CMA), pela ICO e pela Ofcom (regulador de comunicações do Reino Unido), com o objetivo de prover suporte a uma atuação coordenada e coerente sobre a regulação de mercados digitais.

2. Espaço regulatório compartilhado entre ANPD, BACEN e CVM: um problema?

¹ ‘The ICO and the Financial Conduct Authority (FCA) Sign Updated Memorandum of Understanding’ (20 July 2020) <<https://ico.org.uk/about-the-ico/news-and-events/news-and-blogs/2019/02/the-ico-and-the-fca-sign-updated-memorandum-of-understanding/>> accessed 23 December 2021.

Espaços regulatórios compartilhados não necessariamente precisam ser resolvidos pelo Poder Legislativo. Apesar da solução legislativa, desconcentrando ou concentrando os poderes compartilhados em uma determinada agência, ser ideal em alguns casos, a literatura destaca diversos empecilhos de ordem prática para que o Congresso tome a iniciativa neste tipo de questão (ROSSI; FREEMAN, 2012). Do ponto de vista prático, uma solução legislativa para o espaço regulatório compartilhado entre CVM, BACEN e ANPD poderia ser a edição de uma lei deixando claro que a CVM não tem poderes para tratar da proteção de dados pessoais dos investidores ou que o BACEN não tem poderes para tratar da proteção de dados pessoais dos clientes das instituições financeiras, clarificando que este tipo de competência pertence apenas à ANPD.

No entanto, parece utópico imaginar que o Congresso efetivamente propusesse este tipo de solução. Isso porque além do baixo interesse político em tratar do assunto, muitos parlamentares poderiam concordar com um argumento no sentido de que nem sequer a “delegação duplicada” seria um problema em si. Afinal, se dois ou mais reguladores puderem agir em caso de violações isso aumentaria, por conseguinte, a possibilidade de *enforcement* para agentes regulados que não protejam os dados pessoais dos seus clientes, como argumentam Carson e Prado (2016), especificamente para o caso do combate ao crime de corrupção, por exemplo².

Ainda no exemplo do combate à corrupção, atualmente é mais comum que se reconheça que este tipo de desenho institucional gera uma série de problemas jurídicos e de ordem prática³, como “circuitos de sobreposições, redundâncias e conflitos entre esses atores estatais, cujos atritos ressignificam e até mesmo subvertem as disciplinas legais abstratamente concebidas”⁴. Nesse sentido, que incentivo teria uma companhia para fazer um acordo com o Banco Central por um vazamento de uma chave Pix se a mesma entidade puder ser punida novamente, pelo mesmo fato, pela ANPD? De modo similar, parece restar prejudicado o incentivo para a realização de termos de compromisso com a CVM por eventual descumprimento à Resolução

² No auge da Operação Lava-Jato, os autores argumentaram que autoridades sancionadoras múltiplas e independentes permitiram o sucesso dos esforços anticorrupção no Brasil. No entanto, a falta de clareza e coordenação regulatória entre estas entidades com poderes sancionadores e poderes de barganha acabou sendo um problema grave.

³ Acordos de leniência e regimes sancionadores múltiplos (JOTA Info, 13 abr. 2021) <<https://www.jota.info/especiais/acordos-de-leniencia-e-regimes-sancionadores-multiplos-13042021>>. Acesso em 14 dez. 2021.

⁴ *Idem*.

CVM nº 35/21, por exemplo, se os acordos não afastarem a possibilidade de punição pelo mesmo fato por parte da ANPD, digamos.

Certamente, no caso de investigações envolvendo o mau uso dos recursos públicos (e.g. improbidade administrativa, corrupção), a necessidade de obter informações através de acordos de leniência firmados no âmbito de investigações é muito mais relevante do que no caso de vazamento de dados pessoais, apenas para ficarmos no mesmo exemplo que explorávamos acima. Contudo, termos de compromisso no âmbito de processos sancionadores na CVM ou no BACEN oriundos de potenciais infrações administrativas causadas pelo vazamento de dados pessoais poderiam ser aproveitadas pela ANPD em alguns casos. Apenas de forma ilustrativa, caso houvesse mecanismos institucionais de participação da ANPD quando uma determinada proposta de termo de compromisso no bojo de processo administrativo sancionador envolvesse uma infração a respeito da qual os “dados pessoais” fosse o principal bem jurídico tutelado, haveria um ganho de eficiência uma vez que todas as partes interessadas na negociação poderiam exigir, a um só tempo, diversas medidas preventivas ou reparatórias do agente investigado. Assim, caso a proposta fosse vantajosa para o Poder Público, o processo sancionador poderia ser encerrado perante uma das três entidades e todas elas se obrigariam a não instaurar novos processos administrativos independentes para investigar os mesmos fatos. Do lado das empresas reguladas, o ganho com segurança jurídica parece auto evidente, neste caso, visto que seriam necessários menos gastos com advogados e processos duplicados.

Vale sublinhar que o problema do “espaço regulatório compartilhado” entre duas ou mais entidades pode não se restringir a investigações, instauração de processos administrativos sancionadores, e celebração de acordos. Pode ser que este espaço compartilhado exista em atividades como licenciamento, elaboração de normas administrativas (*rulemaking*), etc. Por exemplo, “por um longo período, perdurou conflito de competência envolvendo o BC e o Cade, acerca da apreciação de atos de concentração envolvendo instituições que compõem o SFN” (GOLÇALVES; NISHI; BURG, 2019). É interessante observar que este conflito foi solucionado por meio da celebração de um memorando de entendimentos entre ambos os reguladores⁵.

Em havendo efetivamente um problema decorrente do espaço regulatório compartilhado entre a ANPD, o BACEN e a CVM, resta examinar qual seria a melhor forma de lidar com esta

⁵ Cade e Banco Central assinam Memorando de Entendimentos. Disponível em: <<http://antigo.cade.gov.br/noticias/banco-central-e-cade-assinam-memorando-de-entendimentos>>. Acesso em 14 abr. 2022.

questão do ponto de vista das ferramentas institucionais. Freeman e Rossi (2012) agrupam as ferramentas de coordenação regulatória em quatro principais, quais sejam: (i) consulta interagência; (ii) acordos interagências; (iii) formulação de políticas públicas conjuntas; e (iv) gerenciamento presidencial de coordenação. Estas ferramentas podem ser capazes de aproveitar os potenciais ganhos com o espaço regulatório compartilhado entre diferentes autoridades reguladoras, ao passo que previne eventuais desvantagens, algumas das quais citamos acima, tais como, (i) maiores custos de transação para o governo e pouca economia de escala, (ii) aumento de custos de compliance para as entidades reguladas, (iii) perda de eficiência na política pública por conta de um regime desarmônico entre as diferentes agências, e (iv) maiores custos de monitoramento para as agências (*Ibidem*, 2012).

Das ferramentas mencionadas por Freeman e Rossi, propõe-se no presente artigo a possibilidade do uso da mais disseminada delas para o problema da falta de coordenação regulatória entre ANPD, CVM e BACEN, ou seja, o uso dos acordos interagências (*interagency agreements*) (*Ibidem*, 2012). Este tipo de solução tem a vantagem de ser simples e ter custos reduzidos. O conteúdo costuma variar bastante. Alguns podem ser mais densos e especificar objetivos, atribuir responsabilidades, estabelecer métricas, alocar pessoal e fundos, e estabelecer responsabilidade por supervisão. Eles podem, ainda, incluir prazos para revisar e atualizar o acordo. Outros, no entanto, são menos detalhados e constituem *frameworks* gerais que estabelecem princípios gerais e deixam maiores detalhes para acordos posteriores. Podem, ainda, envolver múltiplas agências como partes (*Ibidem*, 2012).

3. Os casos de vazamentos do Pix e a exposição de um problema de falta de coordenação regulatória

Casos de incidentes com dados pessoais de participantes dos mercados financeiro e de capitais, infelizmente, não são meras hipóteses. Este tipo de evento já ocorreu no passado (no Brasil e no exterior) e certamente ocorrerão novamente no futuro. De modo concreto, são diversos os casos recentes de vazamentos de “Chaves Pix” que comprometeram dados pessoais dos clientes finais de instituições financeiras. Por exemplo, no caso da empresa Acesso Soluções de Pagamento, foram vazadas mais de 160 mil chaves Pix, o que motivou o Procon-

SP a pedir esclarecimentos ao BACEN à ocasião⁶. Em setembro de 2021, já havia sido o Banco do Estado do Sergipe quem havia registrado o vazamento de 395 mil chaves Pix⁷.

Estes episódios motivaram o Instituto de Estudos Estratégicos de Tecnologia e Ciclo de Numerário (ITCN) a enviar, em 2 de março de 2022, um ofício ao BACEN, com cópia à ANPD, sugerindo aprimoramentos no cenário atual⁸. O referido instituto destaca a quantidade crescente de transações realizadas no âmbito do Pix, um sistema com aprovação de 85% dos cidadãos brasileiros, representando 7 em cada 10 operações dos bancarizados⁹. No que se refere às soluções propostas, o ITCN sugere, dentre outras medidas: (i) que haja comunicação formal do BACEN à ANPD sobre os vazamentos de chaves Pix havidos no Banese e na Acesso, com os elementos referidos na LGPD (art. 48, §1º), (ii) a instauração, pelo BCB, de processo administrativo interno para apurar não apenas as circunstâncias dos incidentes, mas, também, suas responsabilidades sob a LGPD quanto ao controle e à gestão do tratamento de dados pessoais relacionados ao Pix em ambas as instituições, e (iii) a instauração, pela ANPD, de processo administrativo sancionador, cobrindo os dois incidentes de segurança ocorridos e alcançando o Banco Central e as instituições relacionadas aos vazamentos.

Ocorre que ainda não se sabe ao certo qual é o papel, menos ainda a culpabilidade, do BACEN nos incidentes de segurança recentes ocorridos no âmbito do Pix. Se os incidentes ocorreram por falhas das instituições financeiras no cumprimento das regras estipuladas pelo BACEN na Resolução BCB nº 1/20, fica difícil caracterizar a responsabilidade direta do regulador pelos vazamentos, mesmo que o Pix tenha sido idealizado e seja “gerenciado” pelo BACEN. Todavia, assumindo apenas por hipótese que o BACEN tenha com alguma ação ou omissão contribuído para o evento de vazamento, ainda assim estaríamos diante de um fato causado – ou, pelo menos, viabilizado – também por falhas no programa de segurança cibernética e nos controles internos da instituição financeira, punível tanto pela Resolução BCB nº 1/20, quanto pela Lei nº 13.709/18.

Assim, apesar de ter causado certa perplexidade na comunidade jurídica o posicionamento do BACEN logo após os eventos de vazamentos dos dados pessoais, no sentido

⁶ Procon-SP pede que BC esclareça vazamento de 160 mil chaves Pix. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-25/procon-sp-bc-esclareca-vazamento-160-mil-chaves-pix>>. Acesso em 13 abr. 2022.

⁷ Banco Central informa vazamento de 395 mil chaves Pix de clientes do Banese. Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2021-09-30/pix-vazamento-dados-banese-sergipe.html>>. Acesso em 13 abr. 2022.

⁸ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/oficio-bacen.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2022.

⁹ *Idem*.

de que os mesmos não seriam “dados sensíveis” e, portanto, os vazamentos seriam de menor importância, também foi bem lembrado por algumas manifestações que “o Regulamento do Pix deixou claro que as instituições financeiras têm o dever de responsabilizar-se por fraudes decorrentes de falhas nos seus próprios mecanismos de gerenciamento de riscos”¹⁰.

O ponto é que, partindo da premissa de que estas instituições financeiras efetivamente tenham violado deveres previstos no Regulamento do Pix (Resolução BCB nº 1/20) e seus deveres na qualidade de controlador de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709/18, estamos diante de um *overlapping* regulatório entre o BACEN e a ANPD que deve ser endereçado por meio de mecanismos de coordenação regulatória, por mais que o próprio BACEN seja de algum modo – e em algumas hipóteses – potencialmente responsável por violar, ele próprio, a LGPD.

Em outras palavras, o fato de o BACEN ser potencialmente apto a cometer violações aos termos da Lei Geral de Proteção de Dados enquanto controlador de dados pessoais no sistema Pix não exclui a possibilidade de coordenação regulatória com a ANPD para situações em que tanto a ANPD quanto o BACEN teriam o direito de mover processos administrativos sancionadores contra o agente infrator.

Além da cooperação no nível da investigação administrativa, a ANPD e o BACEN poderiam se beneficiar mutuamente por terem um fórum para a troca constante de informações e conhecimento, de modo que a *expertise* da ANPD na regulação da LGPD e a *expertise* do BACEN na regulação do sistema financeiro nacional sejam compartilhadas, especialmente onde estas atividades “se tocarem”. Assim, quem sabe poderiam ser evitadas declarações por representantes do Banco Central que essencialmente fizeram pouco caso do grave vazamento de dados pessoais dos clientes de instituições financeiras no âmbito do Pix, os quais, inclusive, têm facilitado golpes por meio de *phishing scam*, por exemplo¹¹.

4. Mecanismos de coordenação regulatória entre ANPD, BACEN e CVM

Como mencionado acima, a coordenação regulatória entre ANPD, BACEN e CVM poderia se dar com base em um memorando de entendimentos não vinculante, inspirado pelo modelo existente de coordenação regulatória entre ICO e FCA no Reino Unido. A bem da

¹⁰ Para advogados, Bacen “beira a má-fé” ao dizer que os dados não eram sensíveis. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-26/bacen-beira-ma-fe-dizer-dados-nao-sensiveis>>. Acesso em 13 abr. 2022.

¹¹ Golpistas cruzam chaves vazadas de Pix com outros dados para aplicar novas fraudes. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/golpistas-cruzam-chaves-vazadas-de-pix-com-outros-dados-para-aplicar-novas-fraudes/>>. Acesso em 14 abr. 2022.

verdade, desde abril de 2021, a cooperação regulatória evoluiu ainda mais entre o ICO e a FCA, de sorte que a FCA é membro do Digital Regulatory Co-operation Forum (DRCF), fórum que visa aprimorar a clareza e transparência da regulação destas entidades, facilitando que as pessoas e os negócios impactados possam interagir com a regulação digital. Nesta seara, as entidades participantes podem trocar informações relevantes, inteligência, além de efetivamente emitirem entendimentos por meio da publicação de *joint statements*. Do ponto de vista formal, a DRCF possui seis objetivos, quais sejam:

- (i) colaborar para o avanço de um *approach* regulatório coerente, facilitando o diálogo e trabalho conjunto para se assegurar de que a regulação e outras ferramentas de *enforcement* aplicadas à esfera digital sejam desenvolvidas e implementadas de forma coerente, e produzam resultados eficientes e eficazes que maximizem benefícios para os consumidores nas diferentes áreas de alcance das políticas públicas;
- (ii) informar os responsáveis pelas políticas públicas fazendo uso de *expertise* coletiva do fórum para explorar desafios às políticas públicas que surgem na esfera digital, e desenvolver soluções para informar os *approaches* regulatórios;
- (iii) aprimorar as capacidades regulatórias somando conhecimento e recursos para assegurar que todos os membros tenham as habilidades, *expertise* e ferramentas necessárias para a consecução de suas funções de modo efetivo no que se refere aos mercados digitais;
- (iv) antecipar acontecimentos futuros por meio do desenvolvimento de um entendimento compartilhado de tendências digitais emergentes, de forma a aprimorar a eficácia do regulador e estratégia de informação;
- (v) promover a inovação pelo compartilhamento de conhecimento e experiência, inclusive no que diz respeito à inovação nos *approaches* dos reguladores; e
- (vi) fortalecer a interação internacional com órgãos reguladores para troca de informação e compartilhamento de melhores práticas no que diz respeito aos *approaches* para a regulação de mercados digitais.¹²

Inspirado nestes exemplos do Reino Unido, a coordenação regulatória entre ANPD, CVM e BACEN envolveria, principalmente: (1) comunicações de rotina; (2) coordenação nas

¹² Digital Regulation Cooperation Forum. Annex 1: The DRCF objectives and operation. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-cooperation-forum-workplan-202122/digital-regulation-cooperation-forum-plan-of-work-for-2021-to-2022#annex-1-the-drcf-objectives-and-operation>>. Acesso em 13 abr. 2022.

atividades de *rulemaking*; (3) cooperação em atividades investigativas e de *enforcement*¹³. As comunicações de rotina entre ANPD e BACEN, ANPD e CVM, ou entre as três entidades em um mesmo fórum, teriam três objetivos principais: (1) alerta da CVM/BACEN à ANPD a respeito de potenciais violações à LGPD no âmbito das atividades de fiscalização dos agentes regulados; (2) alerta da ANPD à CVM/BACEN a respeito de potenciais violações das respectivas leis instituidoras da regulação do mercado de capitais e do mercado financeiro e das respectivas regulações infralegais; (3) troca de informações, nos termos e nos limites da lei, a respeito de descobertas nas atividades fiscalizatórias de parte a parte. Aqui, a ideia geral seria fazer com que ambas as entidades possuam um canal de comunicação aberto para a troca de informações. O memorando de entendimentos poderia estabelecer as bases mediante a qual as partes se comunicariam com estes objetivos.

Além disso, é importante observar que estas três autoridades reguladoras possuem poderes para editar regras aplicáveis aos agentes regulados. Na atividade de *rulemaking*, assim, as autoridades deveriam atuar de forma harmônica quando a edição de regras por uma das entidades puder ter impacto na outra. Por exemplo, antes de editar uma outra regra com teor similar ao do artigo 48 da Res. CVM nº 35/21 para outros participantes de mercado, a CVM deveria antes ouvir a opinião institucional da ANPD. Ou mesmo deveria consultar a ANPD sobre a própria manutenção da norma do artigo supracitado.

Finalmente, a cooperação em atividades investigativas e de *enforcement* parte do pressuposto de que ambas as autoridades possuem competências e poderes sobrepostos em algumas áreas¹⁴. Nesses casos, o objetivo do memorando de entendimentos poderia ser assegurar que a autoridade mais apropriada irá começar ou liderar as investigações.

4.1. Base jurídica para a cooperação entre entidades reguladoras

Como veremos a seguir, a ANPD já celebra diversos acordos de cooperação com outras entidades, de sorte a possibilitar a troca de informações e de conhecimento com outras entidades da Administração Pública no Brasil.

Estes mecanismos de cooperação poderiam ser formalizados através de um MoU com a CVM e com o BACEN, criando até mesmo uma rede de troca de informações e atuação conjunta informal. Este tipo de acordo, relativamente informal e não vinculante, tem sido uma

¹³ Estes objetivos e parte das sugestões mencionadas aqui foram inspiradas pelo MoU assinado entre a ICO e o FCA em 28 fev. 2019.

¹⁴ Item 32 do MoU assinado entre a ICO e a FCA usa a expressão funções e poderes complementares.

sólida base para uma forte cooperação entre CVM e a ANBIMA, por exemplo. A CVM possui acordos com a ANBIMA em que, *inter alia*: (i) permite a esta última realizar a análise preliminar dos pedidos de registro de ofertas públicas, reduzindo, assim, o tempo de avaliação; (ii) se permite o mútuo aproveitamento de termos de compromisso e de penalidades aplicadas pelas duas instituições, assim como o intercâmbio de informações; (iii) se assegura à ANBIMA o acesso diário a informações da CVM sobre fundos de investimento multimercado, o que permite à entidade autorreguladora calcular e divulgar o IHFA (Índice de Hedge Funds ANBIMA); e (iv) se estabelece as bases para cooperação mútua e intercâmbio de experiências e informações sobre os influenciadores de investimentos nas redes sociais.

No âmbito internacional, a CVM também é membro da International Organization of Securities Commissions (IOSCO), uma entidade de caráter global criada em 1983 a partir de uma associação interamericana fundada em 1978. A IOSCO conta com representantes de mais cem países, cobrindo quase a totalidade da capitalização do mercado de valores mundial, constituindo um fórum internacional para as autoridades dos mercados de valores e derivativos de diversas jurisdições.

Vale lembrar que a IOSCO não é exatamente uma “organização internacional”, no sentido clássico do conceito, visto que não possui um tratado fundador e seus membros são órgãos reguladores dos Estados (não os Estados propriamente ditos), entidades autorreguladoras e outras entidades da iniciativa privada (PAPADOPOULOS, 2014). Apesar disto, a IOSCO foi formada através de um MoU multilateral e possui um grau relativamente alto de institucionalização e independência, além de inegável influência sobre a regulação dos mercados de capitais de diversas jurisdições ao redor do planeta.

É importante notar que o próprio MoU multilateral que fundou a IOSCO deixa claro alguns objetivos da organização, dentre os quais se destaca: “estabelecer a intenção das autoridades com relação a assistência mútua e troca de informações, em observância às normas e regulações aplicáveis nas jurisdições respectivas das autoridades”¹⁵. O mesmo acordo determina também que as disposições não possuem a intenção de criar obrigações legalmente vinculantes para as partes, sobrepondo-se às normas legais domésticas de cada país¹⁶. Não obstante, isto não impede que a IOSCO tenha uma atuação extremamente relevante enquanto

¹⁵ OICV-IOSCO. Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (item 6, a). Maio de 2022, revisado em maio de 2012. Disponível em: <<https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf>>. Acesso em 13 abr. 2022.

¹⁶ *Idem*.

fórum de assistência mútua, troca de informações e mesmo *standard setting*. A troca de informações, pode, inclusive, subsidiar a instauração de procedimento administrativo contra os agentes regulados, nos termos do item 10, a, (ii) do MoU multilateral.

Nada impede, portanto, que o mesmo tipo de cooperação que a CVM possui com a ANBIMA a nível local e com a IOSCO a nível global seja estabelecido com a ANPD. No caso específico da ANPD, a base legal é ainda mais sólida, considerando o disposto nos artigos 55-J, §4º e 55-K da LGPD, os quais serão detalhados no tópico abaixo.

O BACEN, por sua vez, em sede internacional participa do Financial Stability Board (FSB), por exemplo, que pode ser considerado um “excelente exemplo de *lawmaking* internacional” (BERMAN, WESSEL, 2012). Os referidos autores, por exemplo, mencionam que instituições como a IOSCO e o FSB são exemplos de *harmonization networks*, assim entendidas aquelas redes de autoridades regulatórias públicas (às vezes com a colaboração de parceiros privados) que pretendem harmonizar as suas regras domésticas, estabelecer *standards* e outras normas. Estas redes permitem que as autoridades de cada país interajam com as suas contrapartes estrangeiras diretamente, sem muita supervisão de ministérios de relações exteriores ou oficiais sêniores (SLAUGHTER, ZARING, 2006 *apud* BERMAN, WESSEL, 2012). De acordo com o *website* do BACEN, este último é membro do FSB desde 2009, com representação em seus principais comitês. Ademais, o BACEN atua em diversas iniciativas do FSB, “contribuindo desde o desenvolvimento de estudos iniciais de impactos de potenciais vulnerabilidades, até a elaboração de políticas públicas regulatórias e de supervisão, além do posterior monitoramento de sua efetividade”¹⁷. Além disto, o Banco Central do Brasil também celebrou MoUs com outras autoridades reguladoras de outros países, como, por exemplo, o MoU celebrado com o Central Bank of the Bahamas, no campo da Supervisão e Resolução de Instituições Autorizadas, no ano de 2020¹⁸.

Em nível nacional, o BACEN possui alguns acordos de cooperação técnica, como o celebrado em 17 de novembro de 2014 com a Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE) relativo a ações voltadas para o desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas (MPE), para integração de procedimentos no âmbito da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e

¹⁷ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/fsb>>. Acesso em 13 abr. 2022.

¹⁸ Memorando de Entendimento entre o Banco Central do Brasil e o Central Bank of the Bahamas no campo da Supervisão e Resolução de Instituições Autorizadas. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/memorandos_supervisao/Bahamas_MoU%20Ing1%C3%AAs.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.

da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), bem como para o aprimoramento do intercâmbio de informações e outras atividades correlatas¹⁹.

Neste tocante, aliás, é interessante observar que CVM e BACEN já possuem eles próprios, acordos de cooperação técnica entre si, como, *inter alia*, um acordo para fins de intercâmbio de informações e outras atividades correlatas e para fins de utilização do mecanismo de consulta ao cadastro de clientes do sistema financeiro nacional^{20 21}. No convênio celebrado em 2010, inclusive, alguns dos objetivos eram similares aos que poderiam existir em um futuro acordo com a ANPD. Por exemplo, o convênio de 2010 tinha como objeto a obtenção da manifestação prévia do BACEN a respeito de normas a serem editadas pela CVM (e vice-versa), o intercâmbio de informações entre ambas as entidades referentes a atividades desempenhadas nos mercados financeiro e de capitais, acesso recíproco a sistemas de informação administrados pelo BACEN e pela CVM, bem como cooperação nas ações de supervisão relacionadas aos fundos de investimento financeiro, fundos de aplicação em quotas de fundos de investimento financeiro e fundos de investimento no exterior.

Adicionalmente, assim como a CVM, o BACEN também já celebrou acordos com entidades privadas de caráter autorregulador a nível nacional, como o Acordo de Cooperação Técnica celebrado com a Federação Brasileira de Bancos para a realização de apoio institucional em eventos técnicos, congressos, seminários, palestras, feiras e treinamentos, de 01 de novembro de 2017.

5. Coordenação regulatória da ANPD com outras entidades

A ANPD formalizou acordos de cooperação técnica com diversas outras agências e entidades da Administração Pública brasileira, com base, principalmente, nos artigos 55-J, §4º e 55-K, parágrafo único, LGPD. Referidos dispositivos estabelecem (1) 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 as competências regulatória, fiscalizatória e punitiva da ANPD; e (2) que a ANPD articulará sua atuação com outros órgãos

¹⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/acordos_docs/acordocooptec.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.

²⁰ Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pre/ASIMP/bcimprensa/2763-Convenio%20BCB%20CVM.pdf>>. Acesso em 13 abr. 2022.

²¹ Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/convenios/anexos/BACENCCS_Firmado_em_18012021.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.

e entidades com competências sancionatórias e normativas afetas ao tema de proteção de dados pessoais, devendo atuar como o órgão central de interpretação desta Lei e do estabelecimento de normas e diretrizes para a sua implementação.

Como exemplo deste tipo de arranjo, pode-se mencionar os acordos de cooperação técnica firmados pela ANPD ao longo do ano de 2021. Um deles foi o assinado com o Senacon em 22 de março de 2021. Dentre os itens que compõem o objeto de tal acordo, pode-se destacar: (1) a cooperação quanto a ações de fiscalização relacionadas à proteção dos dados pessoais no âmbito das relações de consumo; e (2) a uniformização de entendimentos e coordenação de ações, inclusive no que tange ao endereçamento de reclamações de consumidores e à atuação no caso de incidentes de segurança envolvendo dados pessoais de consumidores.

Em 20 de julho de 2021, a ANPD assinou acordo de cooperação técnica com o Núcleo de Informação e Coordenação do PontoBr (Nic BR). O objetivo deste acordo envolvia, *inter alia*, o apoio institucional e intercâmbio de informações, estabelecimento de mecanismos de comunicação entre as partes, ações de interesse comum, desenvolvimento de indicadores conjuntos, estudos relacionados à proteção de dados pessoais e segurança da informação.

Ainda como exemplo deste tipo de entendimento, pode-se citar também o acordo de cooperação técnica celebrado com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no qual este último órgão e a ANPD se comprometem a viabilizar ações conjuntas e coordenadas, quando da ocorrência de situações que interseccionam ambas as esferas de competências²². A cooperação envolve a participação da ANPD em atos de concentração que envolvam tratamentos de dados pessoais e em casos de infrações à ordem econômica que envolvam dados pessoais.

Finalmente, o quarto e último dos acordos de cooperação técnica firmados pela ANPD neste ano foi celebrado com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 23 de novembro de 2021. Uma singularidade importante deste documento em relação aos demais aqui mencionados reside no estabelecimento de diretrizes para a elaboração de alguns materiais de caráter orientativo que se referem à aplicação das disposições da LGPD no contexto eleitoral.

Vale lembrar que a ANPD, em seu plano estratégico 2021-2023, colocou como um de seus objetivos “a promoção do diálogo com entidades governamentais e não-governamentais,

²² ‘ANPD e CADE assinam Acordo de Cooperação Técnica’ (Autoridade Nacional de Proteção de Dados). Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-e-cade-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica>>. Acesso em 19 dez. 2021.

com o intuito de construir parcerias estratégicas para a promoção de estudos, atuação em conjunto e incorporação das melhores práticas no tema”²³.

6. Conclusão

A ANPD, o BACEN e a CVM possuem missões institucionais diferentes. De um lado, a ANPD tem a função de zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709/18, por exemplo, elaborando diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (art. 55-J, II, LGPD), fiscalizando e aplicando sanções em caso de tratamento de dados pessoais em descumprimento à lei, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso (art. 55-J, III), dentre outras.

A CVM, por sua vez, tem o papel de estimular a formação da poupança popular e a sua aplicação no mercado de capitais (art. 4º, I, Lei nº 6.385/76), promover a expansão e o funcionamento eficiente e regular do mercado de ações e estimular as aplicações permanentes em ações do capital social de companhias abertas sob controle de capitais privados nacionais (art. 4º, II, Lei nº 6.385/76), assegurar o funcionamento eficiente do mercado de bolsa e balcão (art. 4º, III, Lei nº 6.385/76), além de proteger os investidores do mercado contra fraudes, emissões irregulares, uso de informação privilegiada (art. 4º, IV, V, Lei nº 6.385/76), assegurar a observância de práticas comerciais equitativas no mercado de valores mobiliários (art. 4º, VII, Lei nº 6.385/76), dentre outras competências.

Já o BACEN possui dentre as suas competências emitir moeda-papel, exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas, conceder autorização às instituições financeiras a fim de que possam funcionar no país, dentre outras funções relevantes na regulação do mercado financeiro, nos termos da Lei nº 4.595/64.

No entanto, para o efetivo cumprimento de sua missão institucional, a CVM tem entendido que pode (e deve) proteger os investidores do mau uso de seus dados pessoais por parte dos intermediários do mercado de capitais. Assim, a Resolução CVM nº 35, de 26 de maio de 2021, determina que o intermediário do mercado de capitais deve desenvolver e implementar regras, procedimentos e controles internos adequados visando garantir a confidencialidade, a autenticidade, a integridade e a disponibilidade dos dados e informações sensíveis (artigo 42, Res. CVM nº 35/21). Como lembrado neste *paper*, violações às regras da CVM para o

²³ ‘ANPD publica Planejamento Estratégico para 2021-2023’ (Autoridade Nacional de Proteção de Dados) <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/anpd-publica-planejamento-estrategico-para-2021-2023>>. Acesso em 19 dez. 2021.

tratamento dos dados dos clientes dos intermediários no mercado de capitais – os quais basicamente correspondem às distribuidoras e corretoras de títulos e valores mobiliários – são consideradas infrações graves, para efeito do disposto no §3º do artigo 11 da Lei nº 6.385/76, conforme o artigo 48 da Res. CVM nº 35/21.

De modo semelhante, o BACEN estabelece e/ou fiscaliza uma série de obrigações para as instituições financeiras que dizem respeito, direta ou indiretamente, a proteção dos dados pessoais (transacionais ou não transacionais) de seus clientes, como por exemplo no Regulamento do Pix ou na Resolução CMN nº 4.658/18. Assim, portanto, um vazamento de chaves Pix por culpa de uma instituição financeira regulada pelo BACEN pode representar, ao mesmo tempo, uma violação às regras da Resolução BCB nº 1/20 e da LGPD.

Assim, surge a constatação de que existe, de fato, uma sobreposição entre a atuação da CVM, do BACEN e da ANPD no que se refere à proteção dos dados pessoais dos investidores e clientes de instituições financeiras. Vimos que, a despeito de parte da literatura considerar a duplicação regulatória como algo positivo para coibir condutas indesejadas, tal situação pode gerar insegurança jurídica e aumento desnecessário dos custos de observância.

Como solução para este tipo de problema, propõe-se aqui que o a ANPD, o BACEN e a CVM deveriam celebrar um convênio ou acordo de cooperação técnica, de caráter não vinculante, baseado no memorando de entendimentos celebrado entre FCA e ICO e no acordo fundador do Digital Regulation Cooperation Forum (ambos do Reino Unido), nos convênios e memorandos de entendimento já celebrados no passado pelo BACEN e pela CVM, bem como nos diversos acordos de cooperação técnica que já foram celebrados pela ANPD neste ano.

Este memorando de entendimentos representaria um salutar esforço de coordenação regulatória e poderia envolver, principalmente: (1) comunicações de rotina; (2) coordenação nas atividades de *rulemaking*; (3) cooperação em atividades investigativas e de *enforcement*. As comunicações de rotina entre ANPD, BACEN e CVM teriam três objetivos principais: (1) alerta da CVM/BACEN à ANPD a respeito de potenciais violações à LGPD no âmbito das atividades de fiscalização dos agentes regulados; (2) alerta da ANPD à CVM/BACEN a respeito de potenciais violações da legislação e regulamentação aplicáveis; (3) troca de informações, nos termos e nos limites da lei, a respeito de descobertas nas atividades fiscalizatórias de parte a parte. A coordenação regulatória nas atividades de *rulemaking* poderia envolver melhores esforços na comunicação entre estas entidades previamente a edição de resoluções e ofícios-circulares que envolvam, ainda que tangencialmente, a questão da proteção dos dados pessoais.

Por fim, a cooperação em atividades investigativas e de *enforcement* evitaria esforços duplicados da equipe destes reguladores, permitindo com que compartilhassem *expertise* e inteligência, ao mesmo tempo em que, para os regulados, representaria maior segurança jurídica e evitaria o risco de *bis in idem*.

A CVM, por exemplo, já possui memorandos de entendimentos celebrados com a ANBIMA endereçando este tipo de questão e nada impediria que o fizesse de modo similar com a ANPD. Claro que as esferas de atuação da CVM, do BACEN e da ANPD são distintas – diferentemente do caso da CVM e da ANBIMA – e, de regra, o entendimento majoritário é no sentido de que não haveria *bis in idem* pela punição de um mesmo fato em esferas administrativas distintas. Entretanto, há de se atentar que na seara da proteção dos dados pessoais, muitas vezes as regras destes três reguladores parecem proteger sobretudo os dados pessoais das pessoas naturais, sendo este então o principal bem jurídico tutelado. Assim, nada impediria uma atuação coordenada entre tais entidades para evitar o aumento nos custos de transação, ineficiência na alocação dos recursos dos reguladores, e aumento dos custos de observância.

Referências

BERMAN, Ayelet; WESSEL, Ramses A. **The International Legal Form and Status of Informal International Lawmaking Bodies: Consequences for Accountability**. In: PAUWELYN, Joost; WESSEL, Ramses A; WOUTERS, Jan. *Informal International Lawmaking*. Oxford University Press, 2012.

CARSON, Lindsey; PRADO, Mariana. Using Institutional Multiplicity to Address Corruption as a Collective Action Problem: Lessons from the Brazilian Case: **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 62, 2016.

GONÇALVES, Everton das Neves; NISHI, Leandro Fin; BURG, Amanda Karolini. O Controle de Atos de Concentração em Parceria pelo Cade e pelo Banco Central sob a Regulamentação do Memorando de Entendimentos firmado em 2018: a compra da XP Investimentos pelo Banco Itaú. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 2, n. 2, 2019.

KLOZA, Dariusz; GALETTA, Antonella. Towards efficient cooperation between supervisory authorities in the area of data privacy law. **Brije Universiteit Brussel, Brussels Privacy HUB**, v. 1, pp 1-25, 2015.

KUNEVA, Meglena. European Consumer Commissioner - Keynote Speech - **Roundtable on Online Data Collection, Targeting and Profiling**. European Commission - European Commission. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_09_156>. Acesso em: 23 dez. 2021.

MARISAM, Jason. DUPLICATIVE DELEGATIONS. **Administrative Law Review**, v. 63, n. 2, p. 181–244, 2011.

PAPADOPOULOS, Thomas. **International Organization of Securities Commissions (IOSCO)**. Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], 2014.

ROSSI, Jim; FREEMAN, Jody. Agency Coordination in Shared Regulatory Space. **Harvard Law Review**, v. 125, p. 1131, 2012.

SIRICO, Louis. Agencies in Conflict: Overlapping Agencies and the Legitimacy of the Administrative Process. **Vanderbilt Law Review**, v. 33, n. 1, p. 101, 1980.

SLAUGHTER, A-M; ZARING, D. **Networking Goes International: An Update**, Vol. 2, *Annual Review of Law and Social Science* 215, 2006.

ZUBOFF, Shoshana. **Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2015. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=2594754>>. Acesso em: 23 dez. 2021.