# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**ILTON GARCIA DA COSTA**

**FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI**

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais 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 Naspolini - 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 - Unicuritiba – 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: Everton Das Neves Gonçalves; Fabio Fernandes Neves Benfatti; Ilton Garcia Da Costa – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-690-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Transformações na ordem social e econômica. 3. Regulação. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

---

## Apresentação

Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação I

Eis que estamos em meados do ano de 2023, mais especificamente, no mês de junho, novamente, recebendo tantos amigos e pesquisadores a apresentarem seus trabalhos no VI Encontro Virtual do CONPEDI. Aliás, a forma virtual de trabalho e o uso das novas tecnologias são evidentes sinais de transformação na Ordem Social e Econômica que faz urgir a necessária regulação Estatal para que se definam, via intervenção do aparato jurídico-normativo do Estado, as devidas competências, direitos e deveres dos agentes envolvidos em interações físicas e por meio de novéis tecnologias que desafiam, por assim dizer, o clássico Direito. As interações entre os sujeitos de Direito já não são locais e, mesmo, passam a ser internacionais, até mesmo, pelo uso de plataformas digitais que desconhecem fronteiras e jurisdições. Evoluímos nos últimos quarenta anos de forma tão surpreendente que restam, agora e daqui para frente, enormes desafios em se institucionalizar Direito (seja quando da criação de normas ou, ainda, quando da apreciação pelo Poder Judiciário de casos concretos) que esteja concretamente coadunado com a realidade fática de um mundo que avança em sociedade de redes tecnológicas. É o nosso desafio e, assim, passamos a analisar, do ponto de vista acadêmico, diversas possibilidades para entendimento de realidades desafiadoras e que merecem diferentes formas de pensar o legislado e o julgado. Destarte, apresentam-se, então, para a comunidade jurídica, os seguintes artigos:

A CARNE CULTIVADA NO BRASIL: ANÁLISE DO PONTO DE VISTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS; de autoria de Amilton Cardoso Dos Santos Junior e Filipe Fortes de Oliveira Portela. Analisando a elaboração de política pública regulatória de pesquisas, produção e comercialização de carne cultivada no Brasil destacando que o processo de elaboração e condução da política pública regulatória deve estar pautado em estudos transdisciplinares

A CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS DE ENDOWMENT COMO INCENTIVO REGULATÓRIO A APS DO SUS: O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS PELO FINANCIAMENTO; apresentado por Luiz César Martins Loques. Discutindo problemas relacionados a Atenção Primária à Saúde, parte essencial do modelo do Sistema Único de Saúde, expostos pelo Banco Mundial; bem como que, na realidade, no

Sistema Brasileiro administrativo-constitucional não há impedimentos, em princípio, da colaboração da atividade empresarial com a Administração Ppública, mormente, via PPPs e fundos de endowment.

A LIVRE INICIATIVA COMO EXPRESSÃO DE LIBERDADE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF; de autoria de Marcelo Benacchio, Vera Lucia Angrisani e Mikaele dos Santos. Tratando da compreensão da livre iniciativa como expressão de liberdade e valor necessário no desenvolvimento social à luz da jurisprudência do STF.

A REGULAÇÃO DE GATEKEEPERS SEGUNDO O DIGITAL MARKETS ACT EUROPEU: AVANÇO REGULATÓRIO OU RETROCESSO PARA INOVAÇÃO? Apresentado por Temis Chenso da Silva Rabelo Pedroso e Tania Lobo Muniz. Discorrendo sobre o conteúdo do Digital Markets Act Europeu publicado no segundo semestre de 2022, com o objetivo de garantir competitividade entre os mercados digitais pela regulação das grandes companhias de tecnologia para se evitar que, abusando de seu poder de mercado, impeçam a entrada de novos concorrentes.

A TELEVISÃO COMO INSTRUMENTO LESIVO AO DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE COGNITIVA elaborado por Francelino das Chagas Valença Junior e Jessica Manuella Duarte Valença. Discutindo a transformação da capacidade de abstração do ser humano após o surgimento e a massificação da televisão na sociedade moderna e como esse avançar tecnológico está impactando a capacidade de raciocínio das pessoas, evidenciando que estamos, de forma passiva, recebendo inputs que são absorvidos como por osmose sem que façamos qualquer esforço intelectual. Trata-se de verdadeiro “mergulhar” na passividade em frente a uma tela, em geral por diversas horas ao longo do dia.

CAMINHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL; de autoria de Pedro Augusto Gil de Carvalho. Ensinando que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados está prevista na Lei Geral de Proteção de Dados como Órgão da Administração Pública Federal responsável, dentre outros aspectos, por zelar pela proteção dos dados pessoais, fiscalizar o tratamento dos dados e aplicar sanções quando adequado.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO A PARTIR DE PLATAFORMA DIGITAL ELETRONICA DE MEIOS DE PAGAMENTO (PIX): UMA VISÃO JURÍDICA A PARTIR DOS IMPACTOS DA PANDEMIA; elaborado por Geovanna Nayane Nunes de Andrade, Eduardo Augusto do Rosário Contani e Patricia Etsuko Issonaga. Lembrando que, a partir da Pandemia de COVID-19 iniciada ao final de 2019, seguido pelo surgimento de uma

onda no Brasil em março de 2020, produziram-se severas restrições às atividades econômicas e sociais em inúmeros setores. Nesse cenário, o artigo estuda o Sistema de pagamentos Pix, concebido na década anterior e concretizado em novembro de 2020, revolucionando o acesso a meios de pagamento de baixo custo e proporcionando a bancarização de muitas pessoas.

INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO: ACESSO À INFORMAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EMPRESARIAL E O IMPULSO PARA O CONSUMO CÍVICO E CONSCIENTE; intuído por Marlene Kempfer e Philippe Antônio Azedo Monteiro. Trabalhando, dentre as possíveis intervenções do Estado Brasileiro (Art. 174 CRFB/88), sobre as relações no domínio econômico, a necessária convergência das condutas de consumo, das empresas e do Estado para o fim de promover eficácia social dos direitos que compõem o conceito de função social da propriedade empresarial.

INTERVENÇÃO ESTATAL EM PROL DAS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS; de autoria de Marcus Aurélio Vale Da Silva, Marisa Rossignoli, Bruno Bastos De Oliveira. Defendendo a atuação das micro e pequenas empresas que merecem ser escopo de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico, considerando o tratamento diferenciado previsto no Ordenamento Jurídico brasileiro, que prevê a possibilidade de aplicação de benefícios aos microempreendedores, mas que ainda não atingem os objetivos que transcendem à seara econômica.

LIMITAÇÃO DO DIREITO DE FRUIR DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA: UMA ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES JUDICIAIS E LEGISLATIVAS NA LEI DO INQUILINATO NO PERÍODO DA PANDEMIA DO COVID-19; escrito por Paulo Andre Pedroza de Lima e Alisson Jose Maia Melo. Compreendendo como o Legislativo e o Judiciário Federal intervieram nas relações contratuais referente as locações imobiliárias limitando o direito do proprietário de fruir de sua propriedade.

O FENÔMENO CONTEMPORÂNEO DA DESINFORMAÇÃO: REGULAÇÃO DOS AMBIENTES VIRTUAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTENÇÃO DAS FAKE NEWS elaborado por Samantha Ramos Paixão de Oliveira e Felipe Aurichio De Camargo. Destacando que se vive a era da informação em meio ao fenômeno da desinformação, curiosamente causado pela quantidade exacerbada, diuturnamente, pelo fenômeno das fake news fazendo urgir a real necessidade de regulação do ambiente virtual, alfabetização midiática, neutralidade da rede e do zero-rating, objetivando a tutela jurídica dessas informações.

O NEOLIBERALISMO CONTEMPORÂNEO E OS EFEITOS NEGATIVOS NA COMPOSIÇÃO MORAL DO INDIVÍDUO; apresentado por Oswaldo Pereira De Lima Junior e Luana Cristina da Silva Lima Dantas. Ttatando do neoliberalismo contemporâneo como retorno às ideais liberais clássicas e sobre como seus ideais produzem efeitos negativos indeléveis na cultura e na moralidade de um povo. Ainda, concluindo que a lógica desse "novo" neoliberalismo se revela como a principal fonte de alheamentos dos indivíduos em relação ao lado ruim do sistema de economia de mercado, especialmente no que se refere à pobreza, à marginalidade e à exclusão social de minorias.

O PESQUISADOR PÚBLICO E O MARCO LEGAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – MLCTI: AS ATUALIZAÇÕES DA CARREIRA DE DOCENTE NO SISTEMA FEDERAL E PARANAENSE; de autoria de Erika Juliana Dmitruk, Estella Ananda Neves e Viviana Samara Yoko Matsui. Investigando a atualização legislativa denominada Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCTI) e seu impacto no desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento, criação, prestação de serviços tecnológicos e empreendedorismo acadêmico por parte de docentes de universidades públicas federais e paranaenses.

O VALOR ADICIONADO FISCAL (VAF) COMO UMA POLÍTICA ECONÔMICA DE FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS; escrito por Daniel Ricardo Davi Sousa, Marisa Rossignoli e Bruno Bastos De Oliveira.

Discorrendo sobre o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e sua inserção na divisão de competências tributárias do modelo de federalismo, permitindo o retorno de parte do valor arrecadado para o Município de origem das operações tributadas pelo Imposto de circulação de Mercadorias (ICMS), com o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal por intermédio da devolução de parte do valor tributário arrecadado com base na capacidade de geração de riqueza de cada Ente e o fortalecimento da autonomia financeira desses Municípios.

OS DESAFIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR O CUMPRIMENTO DE REGULAÇÕES TRANSNACIONAIS A PARTIR DA METODOLOGIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL; de autoria de Alice Rocha da Silva e Edinei Silva Teixeira. Suscitando análise acerca dos desafios enfrentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na fiscalização do cumprimento de regulações transnacionais, mais especificamente as chamadas soft law, considerando a ausência de acolhimento expresso e formal pelo Estado brasileiro.

POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATÓRIAS NO CONTROLE DE BARRAGENS DE MINERAÇÃO: DESAFIOS NA GOVERNANÇA DE UM SISTEMA DESCOORDENADO DE SEGURANÇA; apresentado por Eder Marques De Azevedo.

Destacando que desastres com barragens de megacorporações como o grupo Samarco/Vale /BHP exigem imediata resposta pública, cujos vieses cognitivos, ao conferir notoriedade aos efeitos recentes, não dão aos riscos passados ou desconhecidos a abordagem adequada à sua condição de causa. Como reação instantânea à distorção de foco as políticas ambientais, no setor minerário, têm dado protagonismo a mudanças regulatórias criadas á "toque de caixa", preocupadas, muito mais, em dirimir a consternação social do que em resolver o dilema de instituições administrativas responsáveis pela fiscalização dos barramentos de rejeitos, cujo fim maior é assegurar as vidas humanas e o meio ambiente envolvidos. O artigo estuda, pois, as implicações da complexidade do sistema público vigente, marcado pela descoordenação entre os órgãos competentes e suas políticas públicas regulatórias, e como a análise das causas pode indicar caminhos no tratamento dos desajustes na governança minerária, amenizando a problemática do controle de segurança.

REGULAÇÃO ESTATAL DAS NOVAS TECNOLOGIAS: UMA PERSPECTIVA CRÍTICA FRENTE AO RACIOCÍNIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO; elaborado por Artur Barbosa da Silveira e Mikaele dos Santos. Visando o aprofundamento no debate acerca do raciocínio jurídico do Direito Administrativo frente às novas roupagens da sociedade da informação, que requer de modo mais célere e adaptativo os incentivos ao desenvolvimento econômico-social, apontando que a regulação econômica Estatal das novas tecnologias, quando realizada de forma séria, não coloca em risco os valores humanos conquistados pela sociedade, tampouco conduz à uma situação de insegurança jurídica.

Ao que se observa apresentamos, aqui, o tratamento de temas de suma importância em uma época de mudanças e transformações sociais que fazem urgir o repensar do próprio Direito sob pena de que reste, para Este, a desconexão fática com a realidade local, regional nacional e internacional. Convidamos, pois, a todos e todas para a leitura dos textos que seguem como forma de contribuição para o repensar de um Direito imerso em realidade que se transforma a olhos vistos em sociedade, agora, altamente influenciada pelas novas tecnologias.

Junho de 2023.

Everton Das Neves Gonçalves

Universidade Federal de Santa Catarina

Ilton Garcia Da Costa

UENP Universidade Estadual do Norte do Paraná

Fabio Fernandes Neves Benfatti

Universidade do Estado de Minas Gerais

# CAMINHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL

# PATHS FOR THE CONSOLIDATION OF THE NATIONAL AUTHORITY OF DATA PROTECTION IN BRAZIL

**Pedro Augusto Gil de Carvalho**

**Resumo**

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados está prevista na Lei Geral de Proteção de Dados como um órgão da administração pública federal responsável, dentre outros aspectos, por zelar pela proteção dos dados pessoais, fiscalizar o tratamento dos dados e aplicar sanções quando adequado. A ANPD foi alvo de longa discussão no campo jurídico e na arena pública especializada, em especial sobre a sua natureza jurídica, escopo de atuação e autonomia para agir, aplicar sanções e elaborar diretrizes adequadas para proteger os dados pessoais dos titulares. Esse trabalho tem como objetivo analisar as implicações da natureza jurídica prevista no dispositivo jurídico mencionado, as competências da ANPD e sua recente atuação. Para refletir acerca do tema, esse trabalho dialoga com a literatura brasileira especializada, assim como com a bibliografia que versa acerca das autoridades supervisoras nacionais em outros regramentos, como no GDPR. Entende-se que a natureza jurídica da Autoridade Nacional de Proteção de Dados limita a autonomia financeira necessária para implementação de um órgão tão central para a proteção dos direitos humanos atualmente, porém, conclui-se que há margem para que a ANPD alargue a sua atuação de forma a fiscalizar com eficiência tanto o poder público quanto entes privados, assim como promover as diretrizes necessárias para todos os envolvidos com tratamento de dados pessoais.

**Palavras-chave:** Autoridade nacional de proteção de dados, Lgpd, Autoridades supervisoras, Direito digital, Gdpr

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Data Protection Authority (ANPD) is provided for in the General Data Protection Act (LGPD) as a federal public administration body responsible, among other things, for overseeing the protection of personal data, supervising data processing and applying sanctions when appropriate. The ANPD has been the subject of lengthy discussion in the legal field and in the specialized public arena, especially about its legal nature, scope of action and autonomy to act, apply sanctions and prepare appropriate guidelines to protect the personal data of the holders. This work aims to analyze the implications of the legal nature foreseen in the mentioned legal provision, the competencies of the ANPD and its recent performance. To reflect on the theme, this work dialogues with the specialized Brazilian literature, as well as with the bibliography that deals with the national supervisory authorities in other regulations, such as the GDPR. It concludes that the legal nature of the National Data

Protection Authority limits the financial autonomy necessary for the implementation of a body so central to the protection of human rights today, however, it is concluded that there is room for the ANPD to expand its activities to efficiently supervise both public authorities and private entities, as well as to promote the necessary guidelines for all those involved in the processing of personal data.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Lgpd, Supervisory authorities, National data protection authority, Digital law, Gdpr

## Introdução

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais brasileira, nº 13.709, foi sancionada em 14 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018). Esse dispositivo instaura normas gerais sobre a proteção de dados pessoais, mas a responsabilidade de fiscalizar e aplicar sanções acerca do tratamento dos dados, assim como dispor sobre normas específicas e formas de garantir a aderência aos padrões legais, fica a cargo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Esse órgão, responsável cumulativamente pelas funções de fiscalizar, promover normas adequadas e aplicar sanções, foi alvo de muitas controvérsias ao longo da concepção da LGPD, no que se refere à sua natureza jurídica e a amplitude da independência que essa autoridade possuiria.

Na ocasião da promulgação da LGPD, todo o conteúdo acerca da ANPD e do Conselho Nacional de Proteção de Dados (CNPD), previstos inicialmente no capítulo IX, foi vetado. Em julho de 2019, a lei 13.853 alterou a LGPD, para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) tardiamente. Embora tenha entrado formalmente em vigor em meados de 2020, a ANDP começou a versar sobre as suas competências em junho de 2021, para analisar uma figura que não existe expressamente na LGPD, mas que, em cadeias complexas de tratamento de dados, pode existir e, diante da falta de explicação, as empresas estavam sem direcionamento. Nesse sentido, em face da atuação recente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, e da discrepância entre o seu formato e a previsão de outras autoridades semelhantes em outros países, esse trabalho tem como objetivo analisar a natureza da ANPD, suas funções e desafios no contexto de seu direcionamento atual.

Para tal, reflete sobre órgãos análogos à ANPD nos regramentos de outros países, em especial a aderência entre esses órgãos e o dispositivo-espelho para muitos países, o GDPR, para analisar as escolhas feitas sobre essa Autoridade Nacional no Brasil. Versa sobre as funções da ANPD nos termos da lei, para posicionar adequadamente o que compete a essa autoridade no país. Além disso, destaca as ações desenvolvidas pela ANPD desde que esta começou a desempenhar as suas atividades, para refletir sobre quais caminhos possíveis podem ser esperados da ANPD e como ela pode se posicionar nesse contexto de responsabilização e *accountability* em sentido amplo, como um mecanismo de garantia de que esses princípios serão observados pelas instituições e empresas no tratamento de dados pessoais.

Destaca-se que, devido às atividades recentes da ANPD, assim como o prolongamento para a sua instauração, a literatura brasileira não pôde oferecer contribuições massivamente, de forma quantitativamente expressiva, para analisar o tema. Outros temas relacionados à LGPD foram alvo de maior escrutínio por parte de autores. As considerações acerca da ANPD têm menor volume, mas deverão aumentar significativamente à medida que a ANPD atuar de

maneira constante para a adequação do tratamento de dados pessoais no Brasil. Esse trabalho dialoga com a literatura disponível sobre o tema, assim como trata diretamente dos dispositivos que versam sobre a ANPD e com as resoluções emitidas pela própria autoridade para dar prosseguimento a temas de larga importância.

## 1 A natureza jurídica da ANPD e suas implicações

A versão original texto da LGPD, vetada quando da sua promulgação, previa a existência da Autoridade Nacional de Proteção do Dados no capítulo IX, art. 55, segundo o qual a ANPD seria um órgão da Administração Pública Indireta, submetida a um regime autárquico especial. O texto foi alvo de veto pelo então Presidente Michel Temer, por considerar que havia vício de iniciativa na concepção da proposta (NOHARA, 2020). Segundo a Constituição Federal, são de inciativa privativa do Presidente da República as leis que dispõem sobre a criação de órgãos da administração pública.

Ressalta-se que, nessa ocasião, Temer vetou completamente os artigos que tratam da ANPD. No texto original, a agência estaria vinculada ao Ministério da Justiça, mas teria independência, ou seja, não passível de subordinação hierárquica ao ministério. A ANPD seria uma agência composta por um Conselho Diretor, com três membros, e um Conselho Nacional de Proteção de Dados (CNPD), com representantes da sociedade civil e do poder público. A expectativa, à época, era de que a ANPD tivesse independência administrativa e autonomia financeira, além de possuir dirigentes com certa isenção política e especialidade no campo do Direito Digital e da proteção de dados pessoais.

À época, Temer ressaltou que consertaria os vícios de iniciativa da lei, para propor novo texto, ressalvadas as características iniciais que a Autoridade Nacional deveria possuir. Na Medida Provisória nº 869, de 27 de dezembro de 2018, o presidente cria a ANPD. Nessa MP, a ANPD é criada sem o aumento de despesa e figura como parte da administração pública Federal, integrada à Presidência da República.

No texto inicial da LGPD que foi vetado, estava previsto que os dirigentes da ANPD teriam mandato fixo e estabilidade. Apesar da previsão de que o Presidente da República aprovaria o regulamento e a estrutura organizacional, o Conselho Diretor seria composto por três conselheiros, a serem definidos no âmbito do próprio Conselho Nacional de Proteção de Dados, por decisão majoritária. O mandato dos membros seria de quatro anos, mas os mandatos dos primeiros membros seriam de três, quatro e cinco anos, de acordo com o decreto de nomeação. Essa proposição visa assegurar que o Conselho Diretor de uma agência reguladora não seja definido pelas escolhas políticas do Presidente da República, já que apenas um membro

deixa o mandato por ano. A ideia é promover maior autonomia decisória por parte do Conselho Diretor, não vinculadas a orientações políticas externas (TEFFÉ; VIOLA, 2018).

Destaca-se que, nessa proposta vetada, aparece três elementos importantes para uma agência reguladora em sentido estrito: a submissão a um regime especial e vinculação ao Ministério mais adequado ao tema, a autonomia administrativa e financeira para atuar adequadamente sobre a pasta e um Conselho Diretor igualmente independente, não vinculado a decisões políticas diretas da Presidência. Entende-se que, nesse aspecto, a proposta inicial da ANPD possuía natureza jurídica mais semelhante a outras autoridades de supervisão nacional de outros países.

Na proposta da MP 869, aparentemente um esforço de transição de governo do ex-presidente Michel Temer, a medida é promulgada com a previsão de que a ANPD integra a administração pública federal, como parte da Presidência da República, e assegura exclusivamente a autonomia técnica à ANPD. Os membros do Conselho Diretor seriam nomeados pelo Presidente da República como cargo em comissão, sendo escolhidos brasileiros de reputação ilibada e especialização adequada para o quadro referido. Como parte da proposição de não aumentar a despesa, os cargos da ANPD, assim como as funções de confiança, seriam remanejados de outros órgãos e entidades do Poder Executivo.

Em julho de 2019, o presidente Jair Bolsonaro sancionou o projeto de lei de conversão da MP 869, que alterou a lei 13.709 de 2014 e cria, na nova lei sancionada (Lei 13.853/19), a ANPD. Nos termos da nova lei vigente, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, como dito anteriormente, integra a Presidência da República. Considera-se que sua natureza jurídica é transitória e poderá ser transformada posteriormente em entidade da administração indireta, como autarquia especial, vinculada à Presidência da República. A reavaliação acerca da natureza jurídica da ANPD deverá ocorrer após dois anos da criação da estrutura regimental da ANPD.

Nesse sentido, destaca-se que ainda é possível avaliar a remodelação jurídica da Autoridade Nacional, em um sentido que a torne mais próxima da independência financeira e administrativa que cabe às agências reguladoras. Em sentido técnico, a ANPD não é uma agência reguladora, pois a sua vinculação à Administração Direta alça a sua condição ao fenômeno de desconcentração (NOHARA, 2020). A 13.853 assegura à ANPD autonomia técnica e decisória, em seu artigo 55-B. Porém, na sua construção jurídica atual, há subordinação hierárquica, então deve-se considerar em que medida é possível assegurar autonomia decisória, de fato, já que a ANPD integra a Presidência da República. Alguns elementos da lei, como a manutenção do tempo dos mandatos do Conselho Diretor assegura

menor potencial de interferência da Presidência da República – e suas mudanças – nos procedimentos da Autoridade Nacional. Ainda assim, entende-se que essa autonomia é limitada.

Outras implicações, de ordem financeira, rondam a natureza jurídica da ANPD. De acordo com o texto aprovado, a ANPD foi criada sem aumento de despesa, o que significa que a Autoridade Nacional depende do orçamento do poder Executivo. A subordinação do órgão à estrutura financeira da Administração Direta prejudica a autonomia e a independência da ANPD, porque os seus recursos humanos, técnicos e financeiros estão subordinados diretamente ao Poder Executivo (MOTTA, 2021). Destaca-se, inclusive, que a lei 13.853 prevê o deslocamento de servidores de outros órgãos para atuar no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

Do ponto de vista financeiro, a Autoridade possui menor poder de decisão acerca da disponibilidade orçamentária e possui pouca efetividade no que se refere à realização de concursos públicos, plano de carreira dos servidores e gestão dos recursos. As ações orçamentárias da Autoridade ficam condicionadas à supervisão e intermediação da Presidência da República, embora seja resguardada a autonomia técnica e decisória, se essa autonomia decisória não passa pela gestão do orçamento, é possível que a autonomia fique comprometida (TEFFÉ; VIOLA, 2018).

Para situar adequadamente como a natureza jurídica interfere na autonomia de um órgão ou agência, é possível apresentar conceitualmente a natureza das agências reguladoras e as implicações diretas nesse conceito sobre a autonomia. Para a Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe acerca das agências reguladoras, sua natureza especial é caracterizada por:

> [...] ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação. (BRASIL, 2019a, Art. 3º)

Dentre outras características da autonomia da qual as agências reguladoras dispõem, destaca a possibilidade de solicitar diretamente ao Ministério da Economia a autorização para realizar concursos públicos, para prover os seus cargos de acordo com a disponibilidade orçamentária e para alterar o quadro de pessoal e o plano de carreira dos servidores (BRASIL, 2019a). A atual natureza jurídica da ANPD reserva menor independência acerca das decisões que envolvem o orçamento. Ressalta-se que, uma das preocupações em relação a isso, envolve a possibilidade de que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados não tenha força quanto à fiscalização do tratamento de dados no setor público, especialmente, já que está vinculada à Presidência da República. Entende-se que a dependência da opinião – e das ações – do Poder

Executivo diante de um órgão de fiscalização e controle é algo maléfico para a autonomia de suas ações (MOTTA, 2021).

Há outras implicações relacionadas às relações internacionais que o Brasil pode enfrentar em face da natureza jurídica da ANPD. Trata-se do esforço que o governo brasileiro tem dedicado para aderir à Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que o país figura como parceiro de longas datas, mas não integra formalmente a Organização, já que a sua adesão depende de mudanças técnicas e políticas para adequar-se aos requisitos da OCDE. A OCDE é composta atualmente por trinta e oito países, popularmente reconhecidos como "clube dos ricos" e esses países devem aprovar a entrada de um novo membro. A OCDE possui documentos de orientações para que os países cumpram os instrumentos necessários para sua entrada (FONTES, 2022).

Em 2020, a OCDE lançou uma revisão sobre a transformação digital no Brasil, para examinar a qualidade das políticas de regulamentação das tecnologias digitais no país, em especial para revisar a segurança digital, a privacidade dos dados dos titulares e a proteção ao consumidor. Essa revisão considera diferentes domínios da tecnologia do Brasil, como a qualidade dos serviços de comunicação e as políticas oficiais nesse campo. Destaca-se que a revisão, que implica diretamente em recomendações que a OCDE indica para sanar os problemas diagnosticados, foi realizada a convite do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações do Brasil, e pode ser entendido como um dos esforços que o governo tem realizado para ajustar-se às exigências da Organização (OCDE, 2020).

O texto dedicou atenção a diversos eixos da transformação digital no Brasil, inclusive no que se refere à ANPD. Na perspectiva dessa revisão da OCDE, a estrutura atual do órgão deixa aberta uma possibilidade, mesmo que mínima, de que a autoridade responsável pelo controle e fiscalização no campo da proteção de dados seja instruída por outro órgão administrativo sobre as suas funções. A independência da ANPD, com base na crítica desse documento, não pode ser plenamente integralizada nos termos atuais. Entre os aspectos declarados, a Autoridade deve ter verba garantida na Lei Orçamentária Anual (LOA), para poder agir de maneira imparcial e objetiva no exercício das funções. Destaca-se que o documento enfatiza em diversos momentos a relevância da independência para uma autoridade como a ANPD, da seguinte forma:

> A garantia da independência da ANPD, tem por finalidade assegurar a efetividade e a confiabilidade do monitoramento, e do cumprimento das disposições relativas à proteção de dados pessoais, sendo assim, ela deve ser interpretada à luz dessa finalidade. Ela foi estabelecida não para conceder qualquer status especial à autoridade em questão ou seus agentes, mas para reforçar a proteção aos indivíduos, e aos órgãos afetados por suas decisões. Por conseguinte, a ANPD deve agir de

> maneira objetiva e imparcial no exercício de suas funções. Para atender esse propósito, a ANPD precisa continuar livre de qualquer influência interna ou externa. (OCDE, 2020, p. 135)

A OCDE critica a vinculação da Autoridade com o Poder Executivo, para questionar em que medida tal integração pode macular a imparcialidade no exercício de suas funções, em especial para fiscalizar e aplicar sanções a entes públicos. Tal vinculação não se deve apenas à natureza jurídica, mas à constituição do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. Segundo a lei 13.853, os representantes do CNPD serão designados por ato do Presidente da República, não do Conselho Diretor do órgão (BRASIL, 2019b). Além disso, cada representante será indicado pelos titulares das casas e órgãos representados. Sobre o Conselho Diretor da ANPD, o instrumento de revisão da OCDE questiona os critérios técnicos das decisões para a nomeação que, segundo a lei 13.853, é de responsabilidade do Presidente da República.

Para oferecer a imparcialidade, objetividade e consistência técnica requerida pela OCDE, o Brasil deve reavaliar a natureza jurídica da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, para que esta opere com a independência necessária ao exercício de suas funções. Deve igualmente garantir regras mais claras acerca da constituição do Conselho Diretor da ANPD, que não sejam contaminados por iniciativas políticas, assim como ajustar a transparência na nomeação do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, com base nos conhecimentos técnicos adequados dos indivíduos nomeados para a função. O Brasil deve ser capaz de ir além das regras genéricas previstas na lei 13.853, para definir de forma clara como acontecerá o processo de tomada de decisões por parte do Conselho Diretor (OCDE, 2020).

Um dos desafios, que envolve primeiramente a natureza jurídica da Autoridade, é a garantia de orçamento adequado para o órgão, em um processo previsível e transparente. Destaca-se que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados deve atuar em cooperação com outras entidades, tanto para estratégias nacionais quanto internacionais, com as partes interessadas (OCDE, 2020). Há que se considerar de que forma essa avaliação da OCDE revela os pontos mais críticos da regulação da ANPD. Tais pontos podem ser empecilhos para a cooperação internacional no tratamento de dados, já que outras estruturas legais nacionais operam seguindo outros parâmetros, em que a independência das autoridades supervisoras nacionais é o ponto chave de sua atuação. Deve-se compreender, no entanto, o papel da ANPD previsto na lei e as possibilidades de que a sua atuação, na prática, promova um ambiente mais seguro para o tratamento de dados pessoais no Brasil.

## 2 Competências da ANPD: fiscalização, controle, sanções e diretrizes

O rol de atividades que pode ser entendido como funções - ou papéis - da Autoridade Nacional de Proteção de Dados está previsto no art 55-J da lei 13.853. Essas atividades se dividem em três grandes grupos: atividades de fiscalização e controle; atividades normativas e atividades de gestão (NOHARA, 2020). Essa divisão, embora não seja formulada pela própria lei, funciona para fins de explicação das competências da ANPD. Entre as atividades de fiscalização e controle, pode-se destacar as seguintes competências: zelar pela proteção de dados pessoais; fiscalizar o tratamento dos dados e aplicar sanções em caso de descumprimento à lei; zelar pelos segredos comercial e industrial e pelo sigilo de informações, nos casos adequados; apreciar petições de titulares contra os controladores, nas ocasiões em que as reclamações feitas pelo titulares não foram atendidas pelo controlador no devido prazo; solicitar informes aos órgãos públicos acerca do tratamento de dados pessoais, para revisar como o tratamento é realizado, dentre outros.

Destaca-se que as atividades de fiscalização e controle são aquelas que envolvem a confirmação da regularidade do tratamento de dados pessoais e compete à Autoridade Nacional supervisionar o tratamento de dados, observar a legislação nessa avaliação e aplicar sanções quando oportuno. O artigo 55-K reforça a competência exclusiva da ANPD para aplicar sanções nos casos previstos na lei 13.853 (BRASIL, 2019b). Ou seja, apesar da ANPD articular sua atuação com outros órgãos competentes, a Autoridade é o órgão central de regulação do rol da LGPD, portanto, não cabe a outras entidades ou órgãos da administração pública aplicar sanções em seu nome. As diretrizes de normas devem ser observadas por todos os órgãos, mas a ANPD tem a atuação central na interpretação desse dispositivo.

As sanções previstas no primeiro texto da LGPD foram alvo de veto do presidente, por considerar que algumas delas eram excessivas e impossibilitariam, para as empresas e para os entes públicos, a estabilidade do funcionamento e de suas atividades (BRASIL, 2019c). Dentre as sanções previstas, figurava a suspensão parcial do banco de dados do ente ou empresa por até seis meses, devendo o controlador ser responsável pela readequação do seu tratamento de forma que não viole os direitos dos titulares. Mais duas sanções consideradas fortes merecem destaque: a sensação do exercício da atividade de tratamento pelo prazo máximo de seis meses e a proibição - total ou parcial - de todo o exercício relacionado ao tratamento de dados naquele ente, empresa ou órgão. No projeto que converteu a MP em lei 13.853, essas sanções passaram a ter um condicionante, a saber: que outras sanções mais brandas fossem aplicadas ao mesmo caso concreto anteriormente (MAFFEIS; GUARIENTO, 2021).

Dentre as possibilidades de sanções administrativas previstas na LGPD, destaca-se os incisos II e III do art. 52 do dispositivo, que tratam da aplicação de multas em caso de infrações cometidas pelos agentes de tratamento de dados. O inciso II se refere a multa simples, de até 2% do faturamento da pessoa jurídica referida, limitada a cinquenta milhões de reais. A multa se refere a infrações específicas, ou seja, cada infração, em casos concretos, pode ser punida com multa de até cinquenta milhões. O inciso III trata da multa diária, observado o mesmo limite do inciso II (BRASIL, 2019a).

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados é responsável por firmar a metodologia que orientará o cálculo do valor-base das multas. As metodologias devem apresentar formas objetivas e dosimetrias para o cálculo referido, com fundamentação detalhada (BRASIL, 2019b). As multas devem observar gravidade da infração e extensão do dano ou prejuízo causado e cabe à Autoridade Nacional justificar a aplicação da multa. Apesar disso, deve haver uma metodologia que oriente o cálculo das multas. Até o presente momento, a ANPD publicou a minuta da resolução de Regulamento de Fiscalização e Aplicação de Sanções Administrativas, que passou por Consulta Pública entre 28 de maio e 28 de junho de 2021. Apesar desse regulamento ter sido submetido a consulta, a ANPD deve submeter uma norma específica para tratar das sanções administrativas e dosimetria, em especial do cálculo do valor-base para as multas (ANPD, 2021a).

É salutar refletir sobre a importância de fixar regulações adequadas e com celeridade, já que a lacuna de regulamento gera diretamente um ambiente de pouca segurança jurídica para os entes que realizam tratamento de dados pessoais, assim como para os titulares dos dados, que concedem seus dados e não podem confiar inteiramente na regulação desse tratamento em caso de infração. A ANPD deixou claro que, para conferir segurança jurídica aos administrados, só terá atuação sancionadora após a aprovação do regulamento de Fiscalização e Aplicação de Sanções Administrativas (ANPD, 2021a). Espera-se que esse regulamento seja aprovado em breve, pois alguns assuntos requerem ação enérgica e urgente da ANPD (MACIEL; GUEIROS, 2021).

Outras atividades, compreendidas como normativas e orientadoras, seguem o padrão de autoridades supervisoras nacionais de oferecer diretrizes - ou *guidelines* - que servem como parâmetro para as empresas e organizações adequarem as suas atividades, ou seja: como mecanismos que garantem à empresa parâmetros para *compliance*. Essas orientações, na forma de guias operacionais, resoluções e outros instrumentos acessórios, são publicações de boas práticas para o tratamento de dados pessoais. Dentre as competências formais da ANPD nesse campo, destaca-se, no art. 55-J da lei 13.853: elaborar as diretrizes para uma Política Nacional

de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade; promover o conhecimento sobre as normas e políticas em torno da proteção de dados pessoais para os cidadãos; estimular a adoção de padrões para serviços e produtos que operem de acordo com os parâmetros adequados, em que o titular dos dados tem controle sobre as suas informações; promover ações de cooperação com autoridades supervisoras de outros países; editar regulamentos e procedimentos sobre a proteção de dados pessoais e relatórios de impacto sobre tratamento que representam alto risco para a proteção de dados (BRASIL, 2019b).

A legislação brasileira adota uma perspectiva denominada por Ayres & Braitwhaite (1992) como *responsive regulation*, ou regulação responsiva, em que a relação entre os reguladores e os regulados durante um processo, em uma atuação cooperativa, tem impacto sobre o sucesso da regulação. Nesse sentido, com um forte posicionamento do órgão regulador no estabelecimento de boas diretrizes, as empresas - entes e órgãos públicos igualmente - tem a possibilidade de implementar mecanismos de autorregulação com base nesses parâmetros. Isso significa que, embora a Autoridade Nacional de Proteção de Dados tenha como responsabilidade o monitoramento contínuo das atividades de tratamento de dados no país, os entes privados e públicos não devem se eximir da responsabilidade conjunta de seguir os padrões de tratamento de dados indicados pelo órgão responsável. A conduta correta deve estar presente de forma clara e objetiva nas diretrizes emitidas pelo órgão regulador e os entes que realizam atividade de tratamento de dados pessoais tem como responsabilidade usar os materiais disponíveis para basear as suas ações.

Essa concepção, denominada como regulação responsiva, ressoa no instrumento jurídico referido e gerou, dentre outros documentos que serão destacados posteriormente, um guia de boas práticas para o tratamento de dados pessoais pelo poder público. Mais do que um guia conceitual, esse documento teve como finalidade posicionar as bases legais mais comuns e indicadas para o tratamento de dados pelo Poder Público, assim como indicar orientações gerais para seguir os princípios centrais da LGPD (ANPD, 2022b).

A terceira competência da ANPD envolve atividades de gestão, que podem ser entendidas como parte das rotinas administrativas do órgão. Entre essas funções, presentes no art. 55-J, destacam-se: a elaboração de relatórios anuais de gestão de suas atividades; arrecadação e aplicação das receitas e o detalhamento de despesas; realização de auditorias como parte das atividades de fiscalização; deliberação administrativa em caráter terminativo que envolve a interpretação da lei, nos casos em que o dispositivo jurídico é omisso e articulação com outras autoridades reguladoras de setores específicos, que têm como competência atividades de outra ordem, mas sujeitas à regulação (BRASIL, 2019b). Os três eixos das

competências da ANPD, descritos ao longo dessa exposição, se constituem como alguns dos desafios que a Autoridade Nacional deve enfrentar nos próximos períodos de exercício, para consolidação de uma política firme de proteção de dados pessoais e da privacidade no Brasil.

## 3 Breves anotações acerca das ações da ANPD desde o seu regulamento

A ANPD propôs agenda regulatória para o biênio 2021-2022, com a função de elencar as ações regulatórias prioritárias, relevantes para o exercício do atual Conselho Diretor. O projeto se dividiu em três fases, seguindo uma classificação prioritária, de iniciativas que aconteceriam em até um ano, até um ano e seis meses e até dois anos. Essas atividades terão relatório de acompanhamento ao longo do desenvolvimento da agenda. No documento referido, a agenda previa a publicação do regimento interno como prioritário, parte da fase um, junto com o planejamento estratégico e os objetivos a serem alcançados no primeiro exercício da Autoridade (ANPD, 2021c). Previu a regulamentação diferenciada para micro e pequenas empresas, tema que será tratado posteriormente.

Outros instrumentos, como resoluções e portarias, estão previstos nessa primeira fase, aqueles que tratam especificamente de normas urgentes que a LGPD não definiu, como as metodologias de cálculo do valor-base, prazos para que os controladores comuniquem incidentes de segurança à Autoridade Nacional e outros. Na segunda fase, a agenda prevê resoluções sobre atribuições do encarregado, para destrinchar adequadamente o art. 42 da LGPD. Nessa fase, as atividades acerca da Transferência Internacional de Dados Pessoais, sobretudo na definição de cláusulas contratuais padrão, para que a transferência seja realizada. A terceira fase pretende fornecer documentos com orientação para o público geral sobre as hipóteses de aplicação da LGPD, como um guia de boas práticas (ANPD, 2021c).

Desde a publicação do Regimento Interno da ANPD, em 08 de março de 2021, o órgão tem se organizado, gradativamente, para atender ao complexo cenário da proteção de dados pessoais. Essa seção se dedica a apresentar algumas ações importantes - mas insuficientes - da ANPD, em pouco mais de um ano desde a publicação do seu primeiro documento, que comporta toda a estrutura, competência, procedimentos e processos de consulta pública. A aprovação do regimento foi o primeiro passo de um longo trabalho, que urge ser mais célere, já que, sem uma forte atuação do órgão regulador, a LGPD pode ter menor impacto no cenário do tratamento de dados no Brasil.

É importante enfatizar, no entanto, que a construção de um ambiente seguro para o tratamento de dados pessoais e para a privacidade dos titulares, assim como a garantia de direitos humanos e sociais, é fruto de um longo processo, dessa forma, algumas ações podem

parecer demasiado lentas. Há que se considerar, de qualquer forma, os avanços feitos pela ANPD no sentido de construir essa agenda regulatória com a participação de todas as partes interessadas, seja a sociedade civil, os agentes de tratamento, a comunidade especializada, entes públicos e privados e outros setores (ROCHA, 2022).

Em julho de 2021, a ANPD aprovou portaria que versa sobre o processo de regulamentação, no dia 8 de julho. Essa portaria tem como objetivo fornecer todos os passos para uma regulamentação no âmbito do órgão regulador, tendo como ponto de partida a agenda regulatória, citada anteriormente, e alguns processos e fases para elaborar e revisar as regulamentações cabíveis. O processo de regulamentação prevê, resumidamente, fases de elaboração de propostas iniciais por parte do setor responsável, consulta interna para avaliação da minuta e encaminhamento das respectivas contribuições, consulta à sociedade a partir da tomada de subsídios e da consulta pública e, por fim, a deliberação do Conselho Diretor. Ressalta-se que, após a deliberação, há uma avaliação do resultado regulatório, para monitoramento dos impactos do instrumento regulatório, donde pode derivar revisões e monitoramentos auxiliares (ANPD, 2021d).

A resolução que aprova o Processo de Fiscalização e o Processo Administrativo Sancionador foi instituída em 28 de outubro de 2021, após todo o trâmite do processo de regulação, inclusive sua submissão à consulta pública. A minuta apresentada em junho de 2021 foi recebida com reações negativas por parte dos regulados, notadamente no que se refere ao processo administrativo sancionador. A resolução apresenta imprecisão em pontos como o arrependimento e o termo de ajustamento de conduta, porque um instrumento como o termo deve ter o seu panorama traçado na própria resolução, de modo a ser previsível para os regulados como esse dispositivo pode ser utilizado.

O ajustamento de conduta tem como base a correção das infrações e a reparação dos danos, mas não há previsão, nessa resolução, sobre os trâmites para essa correção de conduta. Outros pontos controversos, no que se refere ao direito de ampla defesa e a instrução processual, também foram levantados (PYRRHO; IZAY; KESSLER, 2021). Houve revisão da minuta, após a consulta pública, e a resolução foi modificada. Segundo a própria portaria da ANPD (2021e), o ajustamento de conduta seguirá regulamentação própria do órgão, ainda indisponível.

Em janeiro de 2022, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados aprovou um regulamento relevante, que demonstra a capacidade do órgão de absorver as demandas dos agentes de tratamento de dados e da sociedade civil, no que se refere às explicações sobre o tratamento de dados que não estão minuciosamente descritas na LGPD. A expectativa era que

o órgão de proteção de dados deliberasse acerca do funcionamento adequado dos agentes de pequeno porte que tratam dados pessoais. A discussão concerne à dificuldade de agentes pequenos em se adequar à ANPD, especialmente ao considerar a natureza do tratamento de dados dessas empresas e o seu porte. Deslocar uma equipe especialmente para diminuir os impactos dos dados pessoais pode ser difícil em grandes empresas, mas os agentes de pequeno porte sofrem ainda mais para adequar-se à LGPD.

Para facilitar as operações de *compliance* dos agentes de pequeno porte, o regulamento visa equilibrar as regras da LGPD de acordo com o risco associado às atividades de tratamento que o agente realiza. Essa resolução, a nº 2 da ANPD, de 27 de janeiro de 2022, abrange as microempresas, empresas de pequeno porte, startups, pessoas jurídicas de direito privado e outros entes, de porte semelhante, que assume responsabilidades de controlador ou operador. Destaca-se que os agentes de tratamento que realizam atividades de alto risco para os dados dos titulares não podem se beneficiar dessa resolução, assim como empresas de médio e grande porte com receita global superior ao previsto nas leis complementares 123, de 2006, e na lei n 182, de 2021 (ANPD, 2022).

A resolução referida não deve ser interpretada como uma dispensa da responsabilização de agentes de tratamento de pequeno porte, as bases legais e os princípios previstos na LGPD, assim como todo o escopo que versa sobre os direitos dos titulares, devem ser observadas por esses agentes. A possibilidade garantida pela resolução envolve o equilíbrio, já que agentes que tratam dados de forma pouco arriscada, com baixa possibilidade de incidentes de segurança, não têm condições de fornecer um modelo mais complexo de manutenção das operações. Observar os requisitos de segurança da informação no tratamento de dados pessoais é responsabilidade de todo agente que trata dados pessoais, a simplificação da prestação de contas e da rotina de segurança desses agentes deve apenas facilitar a adequação desse grupo (ANPD, 2022).

As ações destacadas ao longo dessa seção são os primeiros passos da ANPD rumo a um ambiente qualificado para o desenvolvimento das atividades de tratamento de dados no Brasil. Há que se considerar as lacunas, especialmente os critérios para dosimetria de pena, que são fundamentais para a aplicação de sanções no âmbito da LGPD (GUIMARÃES, 2022). Ainda assim, notadamente, o órgão regulador tem trilhado um caminho gradativo para a proteção de dados pessoais e adequação dos agentes de tratamento no país.

## 4 Autoridades Supervisoras Nacionais: o que o Brasil pode aprender com outras experiências?

Outras nações constituíram, em formatos diferentes da ANPD, as suas Autoridades Nacionais de Proteção de Dados. Na União Europeia, vinte e oito países possuem autoridades de supervisão nesse campo e formam o Conselho Europeu de Proteção de Dados (European Data Protection Board - EDPB), um organismo independente que promove cooperação entre autoridades de proteção de dados na União Europeia e contribui para a aplicação das regras em toda a UE, com base no GDPR. O EDPB é constituído por representantes das autoridades supervisoras nacionais da UE.

Teffé e Viola (2018) mostram como funcionam as Autoridades Supervisoras no Reino Unido, França e Argentina, notadamente alguns alinhamentos entre essas autoridades nacionais e a primeira proposta da LGPD, que foi objeto de veto presidencial. Ressalta-se que o GDPR - Regulamento Geral sobre Proteção de Dados) exige que os Estados-membros ajam com total independência para realizar duas atribuições, sem influência externa, mesmo que indireta, para o desempenho de suas funções. Nesse sentido, entende-se que o GDPR exige completa autonomia e independência, para não macular as funções de fiscalização, controle e sanções, previstas no regramento.

A Autoridade do Reino Unido para a proteção de Dados (Information Commissioner's Office - ICO) é um órgão independente, que se reporta diretamente ao Parlamento, mas é financiado por um departamento específico. Esse órgão parece possuir certa fragilidade financeira, já que o seu orçamento é composto por receitas das taxas cobradas dos controladores de dados (TEFFÉ; VIOLA, 2018). O órgão não faz uso da receita proveniente das sanções aplicadas em suas atribuições, remete todo o montante para o departamento de finanças públicas (ARAÚJO, 2020).

A Agência Argentina de acesso à informação pública está de acordo com o GDPR e foi reconhecida, nos termos da antiga Diretiva 95/46/CE como adequada para a proteção de dados pessoais. Anteriormente, a Autoridade era vinculada ao Ministério da Justiça, como um órgão da administração direta. Após a aprovação do GDPR, a autoridade Argentina tornou-se a *Agencia de Acceso a la Información Pública*, sob a natureza jurídica de autarquia, resguardando a condição de autoridade independente. O regime de autarquia das Agências Reguladoras, como mencionado anteriormente, permite autonomia financeira, administrativa e política, além de um conselho diretor técnico e com mandato fixo (TEFFÉ; VIOLA, 2018).

A *Comissão Nacional de Protecção de Dados*, autoridade supervisora de Portugal, possui uma estrutura diretora menos multidisciplinar, já que o seu Conselho Diretor é composto

por membros eleitos pelo Governo, pelo Conselho do Ministério Público e da Magistratura (ARAÚJO, 2020). A Autoridade Nacional Francesa - Commission Nationale de L'informatique et des Libertés - tem longa história, constituída em 1978 para tratar sobre questões que envolvam os direitos dos cidadãos. A CNIL tem total independência e a sua direção é composta por 18 membros, eleitos por assembleias ou nas jurisdições das quais eles são oriundos.

Destaca-se que a França possui um histórico marcante de proteção às liberdades individuais e aos direitos dos cidadãos, a sua Autoridade Nacional é um reflexo desse compromisso. O orçamento do órgão provém do Estado, possivelmente incutindo em desconformidade com o GDPR. Nesse ponto, o regulamento francês possui semelhança com a ANPD, mas entende-se que o veto do Presidente da República que versava sobre a autonomia financeira da ANPD deve ser incorporado na revisão da natureza jurídica do órgão, para que, além dos benefícios da autonomia para a independência do órgão, ele possa estar em conformidade com o GDPR (TEFFÉ; VIOLA, 2018).

## Conclusão

Esse trabalho dedicou-se a compreender de que maneira a Autoridade Nacional de Proteção de Dados brasileira pode qualificar o ambiente do tratamento de dados no Brasil, para explorar o seu papel e produzir um campo sólido de proteção aos direitos dos brasileiros no que se refere aos dados dos titulares. A atuação recente da ANPD abre possibilidades para que a agência se inspire em outras experiências ao redor do mundo. A lacuna sobre a natureza jurídica da ANPD deve ser vista como uma chance de revisão para estabelecer uma autoridade independente, qualificada e autônoma. Para as relações internacionais e a transferência internacional de dados, é fundamental que o dispositivo jurídico brasileiro, assim como as ações do órgão competente, esteja de acordo com o *General Data Protection Regulation*. O Brasil, nesse sentido, precisa posicionar-se a favor da revisão da ANPD, já que o formato atual, como órgão da administração direta, pode interferir na amplitude de suas ações.

O rol de competências da ANPD é amplo e se divide em três grandes grupos de atividades que, se realizados de forma eficiente, podem facilitar um ambiente seguro para proteção de dados no país. É importante concluir que, apesar das lacunas mencionadas, o dispositivo jurídico possui pontos importantes e o órgão regulador pode firmar os elementos pouco explicados na lei e contribuir para a adequação das empresas e dos entes públicos no que se refere à LGPD. Garantir uma ANPD ativa e eficiente é fundamental para criar maior segurança jurídica sobre o tratamento de dados no Brasil, com implicações positivas tanto para os titulares dos dados - que podem esperar maior responsabilidade sobre o uso - e para as empresas - que podem confiar no nível de regulação e direcionamento concedidos.

Para aperfeiçoar sua atuação, a ANPD deve se dedicar a prover diretrizes e metodologias sobre as sanções administrativas, já que a inexistência desse documento impede que a atuação sancionadora ocorra de forma qualificada. Até o momento, o papel sancionar da Autoridade Nacional de Proteção de Dados permanece inativo. O compromisso com a concepção desses instrumentos deve ser central, sob a ameaça de que a sua ausência possibilite para os agentes de tratamento de dados ações inadequadas sem a devida punição. Celeridade, sobretudo nesses anos iniciais, é uma medida importante para a implementação total da ANPD.

**Referências:**


ANPD. Resolução CD/ANPD nº 2, de 27 de janeiro de 2022. Presidência da República, Diário Oficial da União, ed. 20, seção 1, p. 6. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-2-de-27-de-janeiro-de-2022-376562019#wrapper. Acesso em: 3 jun. 2022.

ANPD. Sanções Administrativas: o que muda após 1º de agosto de 2021?. Presidência da República, [online], 30 jul. 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/sancoes-administrativas-o-que-muda-apos-1o-de-agosto-de-2021. Acesso em: 31 mai. 2022.

ANPD. Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021. Presidência da República, Diário Oficial da União, ed. 19, seção 1, p. 3, 2021c. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-27-de-janeiro-de-2021-301143313. Acesso em: 01 jun 2022.

ANPD. Portaria nº 16 de 8 de julho de 2021. Presidência da República, Diário Oficial da União, ed. 128, seção 1, p. 4, 2021d. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-16-de-8-de-julho-de-2021-330970241 Acesso em: 01 jun. 2021.

ARAÚJO, A.S. Papel e importância Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Migalhas, 19 jun. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/329216/papel-e-importancia-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados Acesso em: 03 jun. 2022.

AYRES, I., & BRAITHWAITE, J. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm. Acesso em: 3 jun 2022.

BRASIL. Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Mensagem de veto nº 288, de 8 de julho de 2019. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm. Acesso em: 03 jun 2022.

DALESE, P. A política nacional de proteção de dados pessoais e da privacidade frente à globalização digital. Migalhas, 27 nov. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/337066/a-politica-nacional-de-protecao-de-dados-pessoais-e-da-privacidade-frente-a-globalizacao-digital. Acesso em: 31 mai. 2022.

FONTES, G. Corrupção, impostos e meio ambiente são desafios para Brasil entrar na OCDE. UOL São Paulo, 9 fev. 202. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/02/09/entrada-brasil-ocde-requisitos-o-que-falta.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

GUIMARÃES, A. ANPD: Definição de critérios de dosimetria de pena é "prioridade zero". JOTA, 11 abr. 2022. Disponível em: https://www.jota.info/coberturas-especiais/protecao-de-dados/anpd-definicao-de-criterios-de-dosimetria-de-pena-e-prioridade-zero-11042022. Acesso em: 03 jun 2022.

MACIEL, A.C.T.; GUEIROS, P.M. A atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Migalhas, 16 mar. 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/341872/a-atuacao-da-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados-anpd. Acesso em: 01 jun. 2022.

MAFFEIS, R.; GUARIENTO, D.B. Sanções administrativas da LGPD finalmente entrarão em vigor. 30 jul. 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/impressoes-digitais/349332/sancoes-administrativas-da-lgpd-finalmente-entrarao-em-vigor. Acesso em: 31 mai. 2022.

MOTTA, C.A.P. A preocupação com a natureza jurídica da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. CONJUR, 28 abr. 2021. Disponível em:https://www.conjur.com.br/2021-abr-28/clara-peret-anpd-preocupacao-natureza-juridica. Acesso em: 03 jun. 2022.

NOHARA, I.P. Autoridade Nacional de Proteção de Dados: reflexões funcionais sobre a natureza jurídica de órgão. In: PRADO FILHO, F.O.A.; RAIS, D. (coords.). 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OCDE. A caminho da Era Digital no Brasil. 2020. E-book. ISBN 9789264547513. Disponível em: https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt. Acesso em: 30 maio 2022.

PYRRHO, B.; IZAY, C.P.; KESSLER, D.S. Resolução de fiscalização da ANPD: aplicação de sanções e a segurança jurídica. Migalhas, 1 set. 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/350971/resolucao-de-fiscalizacao-da-anpd. Acesso em: 01 jun. 2022.

TEFFÉ, C.S.de.; VIOLA, M. Proposta para a criação da Autoridade Brasileira de Proteção aos Dados Pessoais. ITSRio, 11 dez. 2018. Disponível em: https://itsrio.org/pt/publicacoes/proposta-anpd/. Acesso em: 03 jun 2022.