

POR QUE CONFIAR NA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS?

WHY TRUST THE BRAZILIAN DATA PROTECTION AUTHORITY?

LEONARDO NETTO PARENTONI*

RESUMO

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), principal órgão regulador do microsistema brasileiro de proteção de dados pessoais, surgiu cercada de muitas expectativas, mas também de fundadas dúvidas acerca de sua real capacidade para regular o sistema de maneira satisfatória, condizente com as referidas expectativas e com o importantíssimo papel que lhe fora atribuído pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709/2018 – LGPD). O método utilizado na pesquisa foi a análise estruturalista da ANPD (comparando estrutura e função das instituições), valendo-se também de breve incursão no Direito comparado para analisar as semelhanças entre a ANPD e instituições estrangeiras de papel semelhante, constituídas há mais tempo, a fim de demonstrar que a estrutura atual da ANPD, por si só, não seria empecilho ao bom exercício de suas funções. Realizou-se, portanto, uma pesquisa qualitativa e comparativa, com foco na estrutura das autoridades nacionais de proteção de dados. Na sequência, o texto traz um levantamento das principais ações realizadas pela ANPD até abril de 2021, com análise crítica de três delas. Ao final, concluiu-se que a estrutura inicial da ANPD, conquanto não seja considerada a ideal pelos estudiosos da matéria, ao menos até o momento, não vem sendo obstáculo para que essa autoridade reguladora desempenhe satisfatoriamente as suas funções e corresponda à enorme

ABSTRACT

The Brazilian Data Protection Authority (ANPD), the main public regulatory body of the local data protection legal system, emerged surrounded by high expectations, but also by well-grounded doubts about its real capacity to satisfactorily regulate that system, according to the aforementioned expectations and fulfilling the important role that the Brazilian Data Protection Act (Act number 13,708/2018) has assigned to it. The author of this article has performed a structuralist analysis of the ANPD, also using comparative law to identify similarities between the ANPD and foreign institutions with the same role and powers, aiming at demonstrating that the actual structure of ANPD, by itself, would not hinder the proper performance of its duties. Thus, the author performed both qualitative and comparative research, focusing on the structure of the national data protection authorities. Next, the article provides a survey of the main measures carried out by the Brazilian Data Protection Authority until April 2021, critically assessing three of them. In the end, the conclusion showcases that the initial structure of ANPD, although not the ideal structure as desired by scholars of the field, at least so far has not hindered that public regulatory body from satisfactorily fulfilling its duties and corresponding to the enormous expectation related to it. Nevertheless, some parts of its

* Membro do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito Empresarial pela UFMG. Procurador Federal/AGU. Professor da UFMG e do IBMEC/MG. Fundador e Conselheiro Científico do Centro de Pesquisa em Direito, Tecnologia e Inovação – DTIBR (www.dtibr.com). Fundador e Coordenador da área de concentração em Direito, Tecnologia e Inovação na Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFMG. Ex-membro de Comissões do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, da Procuradoria-Geral Federal e da OAB/MG. Pesquisador Visitante na Universidade do Texas em Austin/USA e na Agência de Proteção de Dados do Uruguai. Parceiro tecnológico estratégico na Universidade de Tecnologia de Sydney. Mentor de Equipe no Programa Law Without Walls – LWOW/USA.
E-mail: parentoni@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3593-2831>.

expectativa criada ao seu redor, ainda que alguns pontos de suas primeiras ações sejam tecnicamente discutíveis, como demonstrado ao longo do texto. Algo que poderia ocorrer também com qualquer outra autoridade reguladora, inclusive com aquelas já constituídas e estabilizadas há décadas, pois pequenas divergências são naturais.

PALAVRAS-CHAVE: Privacidade. Proteção de Dados Pessoais. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Autoridade Uruguia de Proteção de Dados (URCDP).

first measures are technically debatable, as shown throughout the text. Something that could also happen with any public regulatory body, even with those already in place for decades, since small divergences are natural.

KEYWORDS: Privacy. Personal Data Protection. The Brazilian Data Protection Act (LGPD). The Brazilian Data Protection Authority (ANPD). The Uruguayan Data Protection Authority (URCDP).

SUMÁRIO – 1. Introdução: processo legislativo de criação da ANPD e do CNPD; 2. Os vários formatos das autoridades nacionais de proteção de dados; 3. Por que acreditar na ANPD? Síntese das prerrogativas legais; 4. Análise das primeiras medidas adotadas pela ANPD; 5. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO: PROCESSO LEGISLATIVO DE CRIAÇÃO DA ANPD E DO CNPD

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), principal órgão regulador do microssistema brasileiro de proteção de dados pessoais, surgiu cercada de muitas expectativas, após um longo e tumultuado processo legislativo, cheio de “altos e baixos”. Como se demonstrará a seguir, de forma muito breve, diversas razões convergiram para que o formato final da ANPD fosse muito diferente daquele desejado pelos estudiosos da área.

Com efeito, a criação da ANPD *não* estava prevista na redação *original* do Projeto de Lei n. 4.060/2012¹, o qual, anos depois, veio a se tornar a

1 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.060/2012**. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548066>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. Rumo à Autoridade Nacional de Proteção de Dados. *In*: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). **Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 480. “O texto enviado pelo poder executivo ao parlamento, no entanto, não compreendia a criação de uma autoridade para supervisionar a aplicação da lei. A pertinência de sua criação, embora reconhecida e debatida amplamente nos debates públicos realizados pelo Ministério da Justiça, não resultou em um texto que compreendesse a criação do órgão, dado ao fato de não haver uniformidade de entendimento em relação à matéria à época no executivo federal. Ainda assim, pode-se afirmar que o texto enviado reconhecia de forma implícita a centralidade de um órgão especializado para a aplicação da legislação de proteção de dados, ao se referir por dezenas de vezes a um ‘órgão competente’ para a funcionalização de muitos de seus ditames e garantias e propondo mecanismos de tutela que, para serem materialmente viáveis e factíveis, dependeriam da atuação deste órgão. Ainda assim, pelos motivos mencionados, o texto não faz aceno a nenhum aspecto constitutivo deste

LGPD (Lei n. 13.709/2018). Sua primeira previsão constou do Projeto de Lei n. 5.276/2016 (art. 53)², no qual foi estruturada como órgão público, ou seja, de modo semelhante ao seu formato atual. Ocorre que, ainda durante a tramitação legislativa deste projeto, de autoria do Poder Executivo, uma emenda parlamentar alterou o formato para autarquia³, nos termos do art. 55 do PLC n. 53/2018, ao argumento de que somente nesse novo formato a ANPD teria independência para bem desempenhar as suas funções. Como será abordado no texto, tal formato é considerado o ideal por muitos estudiosos do tema.

É bom recordar que, nessa época (anos de 2016 a 2018), o Brasil experimentou crise econômica e instabilidade política, tendo ocorrido o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, que a substituiu nas funções. Neste contexto, o Presidente Temer considerou que inadequado criar um ente público sob a forma de autarquia, pois isto implicaria aumento de despesas para o Estado, indo na contramão das medidas de austeridade fiscal que estavam sendo praticadas pelo governo. O Presidente então *vetou a criação da ANPD*⁴, ao fundamento de que seria inconstitucional emenda parlamentar impor aumento de despesas em projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, conforme art. 63, I da Constituição de 1988, que haveria usurpação de atribuição privativa do Presidente, prevista no art. 61, § 1º, II, “e” da Constituição e porque a matéria demandaria lei específica, conforme art. 37, XIX do texto constitucional. Houve quem questionasse a tecnicidade do veto. Por exemplo, o ex-Ministro do STF, Ilmar Galvão, defendeu a constitucionalidade da criação da ANPD por emenda parlamentar⁵. Mas fato é

órgão nem associa as suas funções a qualquer entidade então já existente.”

- 2 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.276/2016**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084378>>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- 3 O art. 5º, I do Decreto-lei n. 200/1967 definiu autarquia como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.
- 4 BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de Veto n. 451/2018**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- 5 JOTA. **Ex-Ministro diz que não há vício de inconstitucionalidade na criação da ANPD**. São Paulo: 31 jul. 2018. Disponível em <<https://www.jota.info/docs/ex-ministro-diz-que-nao-ha-vicio-de-inconstitucionalidade-na-criacao-da-anpd-31072018>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

Vide também: PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. A Saga da Autoridade Nacional de Proteção de Dados: Do veto à Lei nº 13.853/2019. *In*: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). **Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 454. “Como a Medida Provisória nº 869/2018, veiculada em instrumento normativo de uso exclusivo do Presidente da República tinha como objetivo central precisamente a criação da ANPD, não mais subsistia tal impedimento. Assim, a modificação da natureza da autoridade durante a tramitação legislativa não significaria afronta ao 61, § 1º, II, ‘e’ da Constituição Federal.

E como a institucionalização da ANPD com a natureza de órgão da administração indireta seria advinda da conversão da Medida Provisória nº 869/2018 em lei, estaria suprido também

que o veto foi mantido e a LGPD foi publicada em 14 de agosto de 2018, *sem prever* a criação da ANPD.

Evidentemente, numa matéria tão complexa e cercada de expectativas, a existência de autoridade reguladora é peça-chave. Por isso, ainda no mesmo ano, em 27 de dezembro de 2018, o próprio Poder Executivo apresentou a Medida Provisória n. 869/2018, que realizou alguns ajustes pontuais na LGPD, mas *cujo principal objetivo foi a criação da ANPD*, estruturada como *órgão público*⁶, sem aumento de despesa (art. 55-A), tal como já havia sido originalmente delineado em 2016⁷. Reacendeu-se então o debate sobre esse modelo, com ampla participação da sociedade civil, imprensa e estudiosos da matéria⁸. O que mais chamava a atenção era o receio de que, por estar formalmente vinculada ao Poder Executivo, a ANPD não apresentasse a necessária independência para exercer suas funções⁹. Este aspecto se acentuou em 18 de junho de 2019, quando, antes mesmo de ser concluída a tramitação legislativa da MP n. 869/2018, sobreveio a Lei n. 13.844/2019, cujos artigos art. 2º, VI e 12 *inseriram formalmente a ANPD na estrutura da Presidência da República*. Este formato se consolidou em 08 de julho de 2019, com a conversão da MP n. 869/2018 na Lei n. 13.853/2019. *É esta, portanto, a estrutura atual da ANPD*.

O intenso debate travado à época evidenciou que essa estrutura, conquanto não seja a ideal, era a *possível*, tendo em vista, sobretudo, o contexto de crise econômica¹⁰, que se agravou ainda mais com a pandemia de SARS-CoV 2 (Covid-19)¹¹. Na contramão das críticas, houve quem destacasse que essa

o requisito de criação de autarquia mediante lei específica, cumprindo-se assim o comando do art. 37, XIX da Constituição Federal.”

- 6 Portanto, sem personalidade jurídica, sem garantias orçamentárias e desprovida de carreira de apoio específica.
- 7 Op. cit. p. 455. “A distinção de natureza é muito impactante: enquanto a autarquia especial possui autonomia administrativa, financeira e hierárquica, o órgão da administração direta é destituído de tais características, tendo em vista a sua subordinação hierárquica.”
- 8 SILVA, Victor Hugo. **Autoridade Nacional de Proteção de Dados é criada por Medida Provisória**. São Paulo: 28 dez. 2018. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/273018/mp-autoridade-nacional-protexcao-dados/>>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- 9 VASCONCELOS, Beto; DE PAULA, Felipe. A autoridade nacional de proteção de dados: origem, avanços e pontos críticos. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: e suas repercussões no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 735. “É, portanto, de elevado risco regulatório a instituição de uma ANDP com estrutura reduzida, criada sob o enunciado político de ausência de ‘aumento de despesa’, com comando de regulação de ‘intervenção mínima’, desenhada para ter limitada autonomia e independência técnica, administrativa e financeira, seja com relação aos agentes privados regulados, mas, sobretudo, com relação ao Poder Público.”
- 10 PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Brasileira: Uma visão otimista. **Revista do Advogado**. São Paulo: AASP, Ano XXXIX, n. 144, p. 209-219, nov. 2019. p. 211. “Tem-se plena consciência de que esse não é o modelo ideal, mas sim o modelo possível no atual contexto do país.”
- 11 BRASIL. Agência Brasil. **Desemprego registrou taxa média de 13,5% em 2020**. Brasília: 10 mar. 2021. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/>>

estrutura inicial não seria empecilho ao bom desempenho das funções da ANPD, dando-lhe um voto de confiança¹². Da mesma forma, a Lei n. 13.853/2019 inseriu na LGPD o art. 55-A, §§ 1º e 2º, prevendo textualmente que essa estrutura é *transitória* e deverá ser *reavaliada* após 02 anos, para eventualmente transformá-la em autarquia especial.

Neste ponto, o leitor mais atento já deve estar se perguntando se a mencionada revisão já foi feita, pois o prazo de 02 anos teria se encerrado em dezembro de 2020. Ocorre que os citados dispositivos da LGPD fixaram que a revisão ocorreria em 02 anos contados da “entrada em vigor da estrutura regimental da ANPD”. Sendo que a estrutura regimental foi definida pelo Decreto n. 10.474/2020, cujo art. 6º dispôs que “este Decreto entra em vigor na data de publicação da nomeação do Diretor-Presidente da ANPD no Diário Oficial da União”. O que somente veio a ocorrer em 06 de novembro de 2020¹³. Esta, portanto, é a data oficial de início de funcionamento da autoridade. Consequentemente, a revisão estrutural está prevista para ocorrer *até novembro de 2022*.

Fato é que, apesar de formalmente criada pela MP n. 869/2018, em 27 de dezembro de 2018, a ANPD somente começou a operar, de fato, em 06 de novembro de 2020, quando foram empossados os seus primeiros diretores. E, mesmo nessa data, sua estruturação ainda não estava completa, uma vez que o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPd), importante órgão consultivo previsto nos artigos 58-A e 58-B da LGPD, somente teve os seus primeiros membros designados em 09 de agosto de 2021¹⁴. Ou seja, da criação formal da ANPD até o efetivo preenchimento de sua estrutura interna transcorreram quase 03 anos.

desemprego-registrou-taxa-media-de-135-em-2020>. Acesso em: 17 ago. 2021.

- 12 PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Brasileira: Uma visão otimista. *Revista do Advogado*. São Paulo: AASP, Ano XXXIX, n. 144, p. 209-219, nov. 2019. p. 217. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/337740878_Autoridade_Nacional_de_Protecao_de_Dados_Brasileira_Uma_visao_otimista_Brazilian_National_Data_Protection_Authority_An_optimistic_view>. Acesso em: 17 ago. 2021. “É inequívoco que a ANPD não tem a estrutura ideal, desejada por seus idealizadores e inspirada no modelo europeu. Por esta razão, vem recebendo severas críticas, como se estivesse fadada ao fracasso. O presente texto pretendeu fornecer visão diferente e mais otimista, demonstrando que a ANPD já possui garantias suficientes para uma atuação independente. Sendo assim, seu efetivo êxito dependerá mais da habilidade dos primeiros Diretores do que da estrutura estaticamente prevista em lei.”
- 13 Os primeiros diretores da ANPD foram escolhidos pelo Presidente da República por meios das Portarias n. 614 a 618, publicadas no DOU em 15.10.2020, cujos nomes foram, na sequência, remetidos ao Senado Federal, para “sabatina”. A aprovação destes nomes pelo Senado e a efetiva posse dos diretores, incluindo o Diretor-Presidente, ocorreu por meio do Decreto não numerado, de 05.11.2020, publicado no DOU no dia seguinte, ou seja, em 06.11.2020.
- 14 BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Presidente da República designa membros do CNPD**. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/presidente-da-republica-designa-membros-do-cnpd>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

Encerra-se esta breve contextualização histórica destacando que o presente texto é oportuno, pois ao traçar um panorama do cenário atual e das primeiras medidas tomadas pela ANPD, bem como comparando a sua estrutura com a de instituições estrangeiras de papel semelhante, este texto poderá servir de substrato ao futuro processo de avaliação e eventual transformação da ANPD em autarquia.

2. OS VÁRIOS FORMATOS DAS AUTORIDADES NACIONAIS DE PROTEÇÃO DE DADOS

É tradicional que um sistema de proteção de dados pessoais compreenda uma autoridade reguladora¹⁵, responsável por supervisionar esta matéria¹⁶. Ela pode se estruturar de *várias formas diferentes*¹⁷, sem que isto comprometa o exercício de suas funções¹⁸. Tanto que a Convenção 108/1981 do Conselho da Europa¹⁹ – primeiro tratado internacional vinculante sobre proteção de dados

15 Não é o propósito deste breve texto discutir os vários aspectos técnicos do conceito de regulação. A quem se interessar pelo tema, recomenda-se: KOPP, Christel; LODGE, Martin. *What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. Regulation & Governance*. Hoboken: Wiley. v. 11, n. 01, p. 01-43, Jul. 2015; e BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

16 Na tradição europeia, tais instituições são denominadas *data protection authorities* – DPAs. EUROPEAN COMMISSION. *What are Data Protection Authorities (DPAs)?* Disponível em <https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-are-data-protection-authorities-dpas_en>. Acesso em: 17 ago. 2021. “DPAs are independent public authorities that supervise, through investigative and corrective powers, the application of the data protection law. They provide expert advice on data protection issues and handle complaints lodged against violations of the General Data Protection Regulation and the relevant national laws. There is one in each EU Member State.”

WIMMER, Miriam. *Autoridades de Proteção de Dados Pessoais no Mundo: fundamentos e evolução na experiência comparada*. In: PALHARES, Felipe (Coord.). *Temas Atuais de Proteção de Dados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 154. “As estratégias nacionais para proteção de dados pessoais sofreram mudanças ao longo do tempo, em resposta ao desenvolvimento tecnológico, às novas possibilidades de utilização de dados pessoais e à compreensão jurídica dos direitos associados à proteção de dados não mais apenas como liberdades negativas, mas como direitos dotados de dimensão positiva, necessários para o exercício da autodeterminação informativa e para o exercício das liberdades informacionais. Tais mudanças vieram acompanhadas da crescente relevância atribuída às autoridades de proteção de dados pessoais, entidades compreendidas como elemento-chave das estratégias regulatórias para proteção de direitos do indivíduo na sociedade da informação.”

17 Uma boa fonte de consulta é o censo das autoridades de proteção de dados pessoais periodicamente publicado pela *International Conference of Data Protection & Privacy Commissioners* – ICDPPC.

18 Graham Greenleaf há muitos anos monitora os sistemas de proteção de dados pessoais de vários países. No relatório de 2021, ele informou que menos de 10% dos 145 Estados analisados estariam desprovidos de autoridade independente: GREENLEAF, Graham. *Global data privacy 2021: DPAs joining networks are the rule. Privacy Laws & Business International Report*. London: Privacy Laws & Business. v. 170, n. 01, p. 23-26, Jan. 2021. p. 23. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3874834>. Acesso em: 24 ago. 2021.

19 CONSELHO DA EUROPA. *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*. Disponível em <<https://www.coe.int/en/web/>>

– exigia que os Estados signatários se comprometessem a adotar uma série de padrões mínimos, mas *não* impôs qualquer formato para as autoridades reguladoras, o que reforça o argumento de que existe mais de uma forma de se alcançar bom resultado.

Nos Estados Unidos da América não existe sequer autoridade reguladora específica, dedicada exclusivamente à proteção de dados pessoais. Essa função é exercida pela *Federal Trade Commission* – FTC, *cumulativamente* com várias outras atribuições, inclusive com a sua principal missão, que é a de “proteger os consumidores e a concorrência”²⁰. Tanto a FTC atua de forma efetiva que a maior sanção já aplicada no mundo, em decorrência de tratamento indevido de dados pessoais, foi a multa de 05 *bilhões* de dólares imposta por ela ao Facebook, em 2019²¹.

Modelo oposto se verifica na União Europeia, em que as autoridades reguladoras de proteção de dados pessoais costumam ser estruturadas para tratar *especificamente* deste tema, havendo previsão legislativa de várias garantias para o seu bom funcionamento. Por exemplo, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia²² destaca que esta matéria deverá ficar “sujeita ao controlo de autoridades independentes” (art. 16, 2). Na mesma linha, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²³ (art. 8, 3) afirma ser imprescindível que a supervisão seja realizada “por parte de uma autoridade independente”. No *modelo europeu*, somente se considera independente²⁴ a autoridade que reúna determinados requisitos, previstos no art. 52 do Regulamento 2016/679 (GDPR), como não se sujeitar a “influências externas, diretas ou indiretas no desempenho das suas funções”, dispor “dos recursos humanos, técnicos e financeiros, instalações e infraestruturas necessários à prossecução eficaz das

conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures>. Acesso em: 17 ago. 2021.

20 UNITED STATES OF AMERICA. *Federal Trade Commission – About the FTC*. Disponível em: <<https://www.ftc.gov/about-ftc>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

21 UNITED STATES OF AMERICA. *Federal Trade Commission – News & Events*. Disponível em: <<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

22 UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

23 UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

24 DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. *Da privacidade à proteção e dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 385-386. “O recurso a uma autoridade administrativa para a proteção dos dados pessoais, no modelo de uma autoridade independente, é uma tendência fortemente enraizada em alguns ordenamentos. Após sua concepção e adoção em países como Alemanha e Suécia, a obrigatoriedade de sua instituição em todos os países-membros da União Europeia (...) transformou-a em característica integrante do chamado ‘modelo europeu’ de proteção de dados pessoais. Não se trata, entretanto, de um fenômeno circunscrito ao espaço geográfico e político europeu, pois organismos do gênero estão presentes em países como Argentina, Austrália, Canadá, Japão, Israel, Hong Kong, Nova Zelândia e Taiwan.”

suas atribuições”, selecionar e dispor “do seu próprio pessoal” (leia-se, carreira de apoio específica) e também “que disponha de orçamentos anuais separados e públicos”. Aliás, um dos principais objetivos do citado regulamento foi justamente harmonizar a atuação das autoridades nacionais, fixando requisitos comuns, para minimizar a grande discrepância que existia anteriormente²⁵.

Por estar estruturada como órgão, ao invés de autarquia, a ANPD não preenche todos esses requisitos. Seu orçamento está atrelado ao da Presidência da República e não há carreira de apoio diferenciada, no sentido de que não há concurso público específico para a seleção dos servidores que nela atuam, ao contrário do que ocorre em algumas autarquias, como INSS e Banco Central.

A ANPD, portanto, não se enquadra perfeitamente no modelo europeu. O que não é surpresa, visto que diversos fatores dificultam replicar esse modelo em nações com cultura e evolução histórica absolutamente diferente, como é o caso do Brasil²⁶. Isso, contudo, *não* significa que falte independência à ANPD ou que ela seja incapaz de desempenhar adequadamente as suas funções. Repita-se: conquanto muito importante e com certo protagonismo²⁷, o modelo europeu é *um dos* possíveis, não é o único. Existe sim orçamento para a ANPD (ainda que modesto, dado o cenário de crise econômica e pandemia de Covid-19), existem sim competentes servidores atuando no órgão. Ademais, o fato de estar formalmente inserida na estrutura da Presidência da República, por si só, não é certeza de que faltará isenção a seus diretores, para atuar de forma alheia a pressões. Como se demonstrará mais adiante, a LGPD cuidou de dotar os diretores de uma série de garantias, justamente para lhes assegurar independência técnica na tomada de decisão. Tais garantias podem até não contemplar todo o

25 KORFF, Douwe; GEORGES, Marie. **The DPO Handbook**: Guidance for data protection officers in the public and quasi-public sectors on how to ensure compliance with the European Union General Data Protection Regulation. Rome: T4Data Programme, 2019. Available at: <<https://www.garantepivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9127859>>. Access: 05 Jul. 2020. p. 102. “(...) the General Data Protection Regulation (GDPR or ‘the Regulation’) was adopted, partly because the 1995 Data Protection Directive had not led to a sufficient level of harmonisation of the laws in the Member States; partly in response to the massive expansion in the processing of personal data since the introduction of the 1995 Data Protection Directive; and partly in response to the case-law of the CJEU.”

26 WIMMER, Miriam. Autoridades de Proteção de Dados Pessoais no Mundo: fundamentos e evolução na experiência comparada. In: PALHARES, Felipe (Coord.). **Temas Atuais de Proteção de Dados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 155. “(...) é preciso ter presente que estruturas institucionais, políticas públicas e ferramentas regulatórias inevitavelmente assumem a coloração das realidades sociais, políticas e econômicas nas quais estão inseridas. Ainda que desenhos jurídicos, regras regulatórias e arranjos institucionais sejam, em certa medida, passíveis de ‘exportação’, o ambiente no qual tais estruturas estão inseridas é, em geral, impossível de ser replicado. Essa afirmação é particularmente verdadeira no campo da proteção de dados pessoais, cujos arranjos jurídicos e institucionais foram, especialmente na Europa, profundamente influenciados por fatos históricos.”

27 LYNDSKEY, Orla. **The Foundations of EU Data Protection Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 41. “Data protection is one of the rare fields in which the EU could be said to exercise global regulatory supremacy; the EU rules have now been used as a blueprint for regulatory regimes across the Western world.”

rol característico do modelo europeu, mas na visão deste autor são suficientes, ao menos, para dar um voto inicial de confiança à ANPD, até que sua estrutura seja oportunamente reavaliada.

Com efeito, nem toda autoridade de proteção de dados bem-sucedida segue fielmente o padrão europeu. Conforme se demonstrou, a FTC adota modelo totalmente diferente, sem que isto tenha comprometido a sua atuação.

Em Israel, por sua vez, a autoridade local (*Israeli Privacy Protection Authority* – PPA) está inserida na estrutura do Ministério da Justiça. Ela deve publicar relatórios anuais sobre as atividades desempenhadas no exercício anterior, os quais são submetidos à análise crítica de um órgão colegiado composto por professores, profissionais da área e representantes da sociedade civil (*The Public Council for Privacy Protection*), o qual então encaminha suas observações a uma comissão do Poder Legislativo, encarregada de supervisionar a matéria (*Constitution and Law Committee*)²⁸. Esse formato atípico não impediu que Israel obtivesse reconhecimento da União Europeia, atestando formalmente que o país apresenta garantias semelhantes àsquelas então vigentes no modelo europeu²⁹, o que se formalizou por meio da “decisão de adequação”³⁰ de 31 de janeiro de 2011.

Na própria América do Sul, a autoridade de proteção de dados do Uruguai³¹ apresenta estrutura *deveras semelhante* à da ANPD. É, portanto, um

28 ISRAEL. Privacy Protection Authority. About PPA. Disponível em <https://www.gov.il/en/departments/units/privacy_protection_council>. Acesso em: 20 ago. 2021.

29 TIKKINEN-PIRI, Christina; ROHUNEN, Anna; MARKKULA, Jouni. EU General Data Protection Regulation: Changes and implications for personal data collecting companies. *Computer Law & Security Review*. Amsterdam: Elsevier. v. 34, n. 01, p. 134-153, Feb. 2018. p. 145. “The GDPR builds on DIR95 regarding the European Commission’s possibility to make an adequacy decision about the level of data protection of a third country (or a territory or a processing sector in that country) or an international organisation. To make the decision, the commission has to assess the level of protection regarding the rule of law, the independent supervisory authority and the international commitments entered into by the third country or the international organisation. (...) If an adequacy decision has been made, a transfer may take place, and any further authorisation to transfer is not required from the supervisory authority.”

No mesmo sentido: SARMENTO E CASTRO, Catarina. *Direito da Informática, Privacidade e Dados Pessoais*. Coimbra: Almedina, 2005. p. 281. “A transferência de dados pessoais para países terceiros que assegurem um nível de protecção adequado poderá ser realizada sem outras especiais garantias, uma vez que tal nível de protecção permite que se cumpram os requisitos gerais de protecção de dados exigidos no quadro comunitário.”

30 UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Decisão de Execução da Comissão*. Bruxelas: 31 jan. 2011. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2011%3A027%3A0039%3A0042%3Aen%3APDF>>. Acesso em: 22 ago. 2021. “Article 1. For the purposes of Article 25(2) of Directive 95/46/EC, the State of Israel is considered as providing an adequate level of protection for personal data transferred from the European Union (...).”

31 As linhas seguintes trazem um resumo dos argumentos desenvolvidos no pioneiro estudo brasileiro que, após uma estadia de pesquisa *in loco* no Uruguai, em julho de 2019, comparou a estrutura da autoridade reguladora local com a da ANPD. O referido estudo deu origem à seguinte publicação: PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Brasileira: Uma visão otimista. *Revista do Advogado*. São Paulo: AASP, Ano XXXIX, n. 144, p. 209-219, nov. 2019. p. 217. Disponível em <<https://www.researchgate>.

bom parâmetro de comparação, apesar das inegáveis diferenças entre esses dois países com relação ao idioma, extensão territorial, população, PIB, etc.

A autoridade uruguaia denomina-se *Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales* (URCDP)³². Ela foi criada pela *Ley* n. 18.331, de 11 de agosto de 2008, como autoridade central do sistema de proteção de dados pessoais daquele país³³. Em pouco mais de uma década de funcionamento, já alcançou resultados expressivos, inclusive no plano internacional. Note-se que sua nomenclatura optou por utilizar a expressão “unidade” ao invés de “autoridade”, como é tradicional no modelo europeu e utilizado na ANPD. Ou seja, ainda que o nome de uma instituição, por si só, não seja parâmetro para análise estruturalista³⁴, a diferença entre a URCPD e o modelo europeu começa já a partir daí. A URCDP *não* está estruturada de maneira semelhante a uma autarquia em regime especial. Pelo contrário, ela é um órgão público inserido na estrutura da *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento* – Agestic, instituição responsável por capitanear as ações para o desenvolvimento tecnológico do Uruguai³⁵. Por sua vez, a Agestic é uma “uma unidade executora com autonomia técnica, *dependente da Presidência da República Oriental do Uruguai*”³⁶, conforme destacado em seu site oficial. Ou

net/publication/337740878_Autoridade_Nacional_de_Protecao_de_Dados_Brasileira_Uma_visao_otimista_Brazilian_National_Data_Protection_Authority_An_optimistic_view>. Acesso em: 17 ago. 2021.

32 URUGUAY. *Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales* – URCDP. Disponível em <<https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

33 Ley n. 18.331/2008. Art. 31. “CAPITULO VII - ORGANISMO DE CONTROL. Artículo 31. Organismo de Control. - Créase como órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica, la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales. Estará dirigida por un Consejo integrado por tres miembros: el Director Ejecutivo de AGESIC y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo entre personas que por sus antecedentes personales, profesionales y de conocimiento en la materia aseguren independencia de criterio, eficiencia, objetividad e imparcialidad en el desempeño de sus cargos. A excepción del Director Ejecutivo de la AGESIC, los miembros durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser designados nuevamente. Sólo cesarán por la expiración de su mandato y designación de sus sucesores, o por su remoción dispuesta por el Poder Ejecutivo en los casos de ineptitud, omisión o delito, conforme a las garantías del debido proceso. Durante su mandato no recibirán órdenes ni instrucciones en el plano técnico.”

34 A respeito das análises estruturalista e funcional, consulte-se: BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função*: Novos Estudos de Teoria do Direito. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

35 Para maiores informações sobre a Agestic e o modelo uruguaio de Governo Digital, consulte-se: BRUNET, Laura Nahabetián. *Del Gobierno Electrónico al Gobierno de la Información*. Montevideo: Amalio M. Fernández Editorial y Librería Jurídica, 2015.

Vide, ainda: NOUGRÈRES, Ana Brian. Uruguay y la Protección de Datos Personales. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). *Direito & Internet IV*: Sistema de Proteção de Dados Pessoais. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 573. “La URCDP es una entidad autónoma de la Agencia uruguaya que tiene a su cargo el gobierno electrónico, que posee autonomía técnica. Está posicionada en el organigrama estatal y no está sujeta a mandatos o instrucción de poderes del estado.”

36 URUGUAY. *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento*

seja, tanto a URCDP quanto a ANPD são desprovidas de personalidade jurídica, estando ambas inseridas na Presidência da República.

Quanto a sua *estrutura interna*, a URCDP também apresenta equipe “enxuta”, formada por um Conselho Executivo de 03 membros e um Conselho Consultivo de 05 membros, conforme organograma oficial:



Figura 1. Organograma da URCDP. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-evolucion-historica>>.

– Agesic. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-evolucion-historica>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

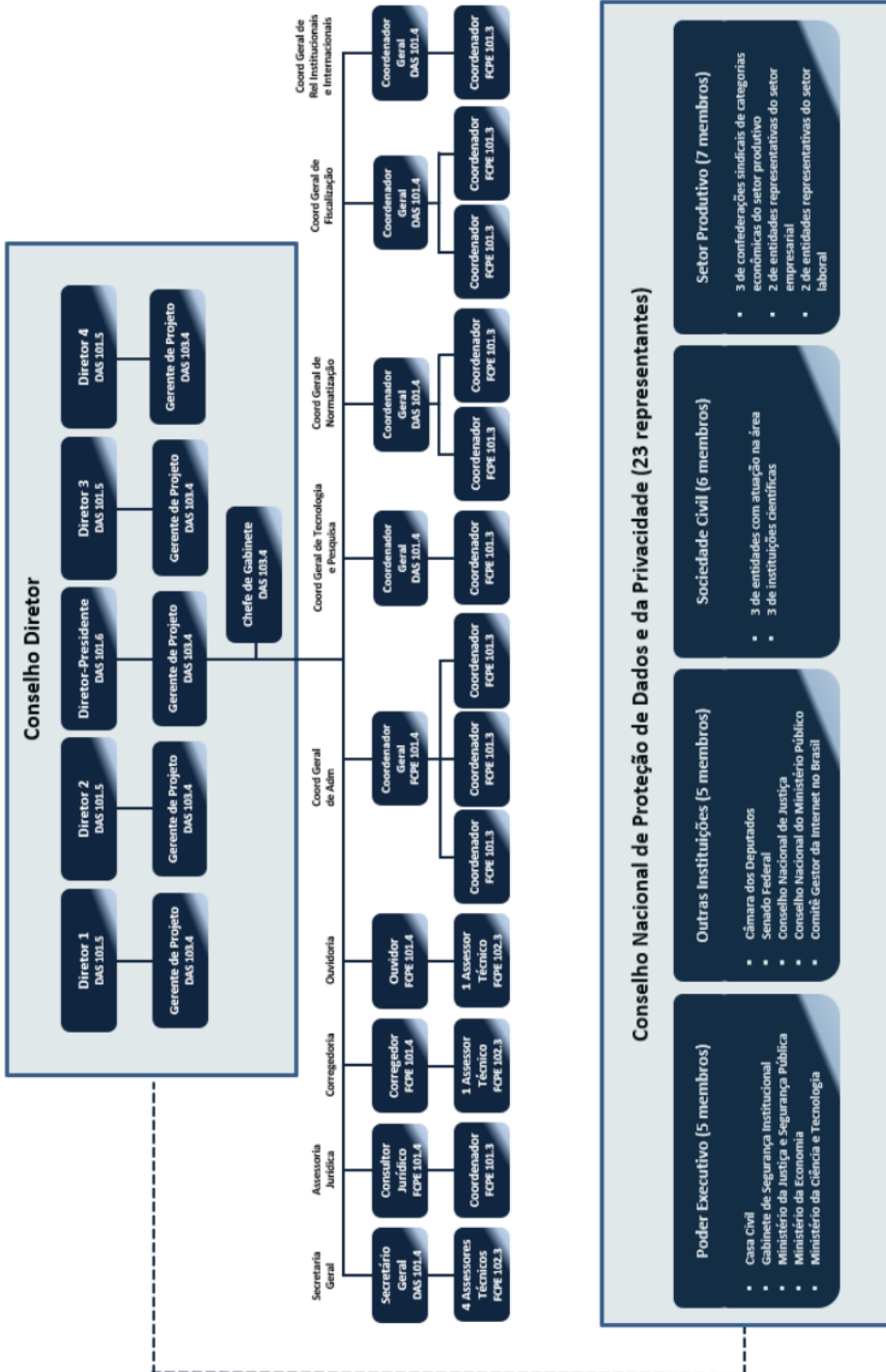


Figura 2. Organograma da ANPD. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/ acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional-1>>.

Neste ponto, inclusive, a ANPD estaria até mais bem estruturada, pois o seu Conselho Diretor (equivalente ao Conselho Executivo da URCDP) conta com 05 membros, ao passo que o órgão consultivo multissetorial brasileiro, o CNPD, conta com 23 representantes titulares e suplentes. É, portanto, muito maior e mais representativo do que no modelo uruguaio.

Tanto na URCDP³⁷ quanto na ANPD³⁸ o mandato dos diretores tem duração de 04 anos, renovável por igual período. Merece destaque o fato de que a LGPD foi meticulosa quanto aos *primeiros* diretores, definindo, no art. 55-D, § 4º, *regra especial* que lhes atribuiu mandatos *escalonados*, com duração de 02, 03, 04, 05 e 06 anos, a fim de mitigar a possibilidade de nomeação da maioria do conselho pelos próximos Presidentes da República. Isto, em tese, tornaria os diretores menos propensos a pressões políticas, contribuindo para a independência da autoridade nacional. Esta regra especial aplica-se somente aos primeiros diretores. O mandato de seus sucessores terá duração comum de 04 anos, conforme art. 55-D, § 3º.

Com relação ao *quadro de pessoal*, a ANPD já dispõe de razoável número de profissionais e divisão interna de setores/atribuições, conquanto não chegue sequer próximo dos números apresentados por autoridades que são referência mundial nesse quesito³⁹:

Perceba-se que cada um dos 05 diretores da ANPD conta com um gerente de projetos dedicado, exclusivamente, a lhe assessorar, sendo que o Diretor-Presidente conta também com a chefia de gabinete. Além disso, fazem parte da estrutura da ANPD a secretaria geral, assessoria jurídica, corregedoria, ouvidoria, coordenação de administração, coordenação de tecnologia e pesquisa, coordenação de normatização, coordenação de fiscalização e, finalmente, a coordenação de relações institucionais e internacionais. Postos esses ocupados por servidores investidos em cargo ou função de confiança, com dedicação exclusiva. Perceba-se, assim, que mesmo em seu estágio inicial a ANPD já está

37 NOUGRÈRES, Ana Brian. Uruguay y la Protección de Datos Personales. In: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). *Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 573. “La URCDP es dirigida por un Consejo que tiene tres miembros: el Director Ejecutivo de la agencia de gobierno electrónico uruguayo (o quien él designe delegándole sus funciones) y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo por sus antecedentes personales, experiencia profesional y conocimientos de la materia, que se entiende garantiza su independencia de juicio, eficiencia, objetividad e imparcialidad para cumplir con sus obligaciones.

Estos tres miembros rotan anualmente para ocupar la presidencia de la URCDP. Con la excepción del Director Ejecutivo, duran cuatro años en sus cargos y pueden ser prorrogados sus mandatos.”

38 Vide LGPD, art. 55-D, § 3º.

39 Referência mundial em termos de estrutura, a autoridade reguladora do Reino Unido, o Information Commissioner’s Office – ICO, conta com mais de 500 profissionais: UNITED KINGDOM. *Information Commissioner’s Office – ICO*. Disponível em <<https://ico.org.uk/about-the-ico/our-information/history-of-the-ico/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

estruturada internamente de maneira satisfatória. O que não afasta a necessidade de reavaliação e aprimoramentos.

Com relação ao *orçamento*, o valor total disponibilizado para a Agestic, no ano de 2021, foi de 1.232.684.574,00 pesos uruguaios⁴⁰. O que corresponde a aproximadamente 150 milhões de reais. Note-se que *apenas uma fração* desse valor será efetivamente destinada à URCDP, pois a Agestic custeia também o funcionamento de inúmeras outras estruturas administrativas. Por sua vez, a ANPD não teve orçamento oficial designado para o ano de 2021, uma vez que sua efetiva entrada em funcionamento, com a nomeação dos primeiros diretores, ocorreu ao final de 2020, quando a lei orçamentária para 2021 já havia sido aprovada. É, portanto, um ponto de atenção que deve merecer futuras análises.

Essa comparação estrutural entre URCDP e ANPD serve para demonstrar que, se as estruturas são semelhantes, *é possível que ambas alcancem resultados parecidos*. E caso isto se confirme – o que só o tempo dirá – certamente a ANPD terá desempenhado um excelente papel, a julgar pelo que a URCDP já produziu ao longo de pouco mais de uma década de funcionamento. Com efeito, em 2019 a autoridade uruguaia realizou ampla pesquisa no país para identificar qual era o grau de conhecimento da população local, a respeito de seus direitos em matéria de proteção de dados pessoais. E o resultado foi muito festejado. Cerca de 53% da população afirmou estar *plenamente informada* sobre seus direitos em matéria de proteção de dados pessoais⁴¹. Transpondo esse percentual para o Brasil, seria como se mais de 100 milhões de brasileiros afirmassem conhecer bem seus direitos previstos na LGPD. Algo que, certamente, ainda está muito distante da nossa realidade. Em 2020, foi realizada nova consulta e esse índice havia diminuído para 47%, o que continua sendo uma marca expressiva⁴².

Outro importante marco para o Uruguai, e que certamente deve ser um dos objetivos buscados pelo Brasil, ao menos no médio prazo, é ser internacionalmente reconhecido por ter um “mercado de dados” adequado, que tanto respeite os direitos do titular quanto permita o livre fluxo dos dados, o desenvolvimento econômico e a inovação. Pois bem, muito em virtude do trabalho da URCDP, o Uruguai já alcançou essa marca e, em agosto de 2012, recebeu a “decisão de adequação” da União Europeia, atestando que o referido

40 URUGUAY. *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – Agestic*. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/informacion-gestion/presupuesto/presupuesto-ano-2021>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

41 URUGUAY. *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – Agestic*. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/nuevos-datos-resultados-5a-encuesta-conocimientos-actitudes-practicas>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

42 URUGUAY. *Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – Agestic*. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/datos-y-estadisticas/estadisticas/estudio-sobre-conocimientos-actitudes-practicas-ciudadania-digital-2020>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

país conta com uma autoridade reguladora independente⁴³. Ou seja, desde 2012 o Uruguai já obteve reconhecimento marcante no plano internacional, mesmo apresentando uma autoridade reguladora com estrutura assaz diversa do preconizado na União Europeia.

Outra conquista do Uruguai, digna de nota, é ter sido o *primeiro país não europeu* a aderir à Convenção 108/1981 do Conselho da Europa⁴⁴, em agosto de 2013⁴⁵. Adesão que se mantém até os dias atuais e foi ratificada em 07 de abril de 2021, por meio da *Ley n. 19.948*⁴⁶. Finalmente, o Uruguai é o *único Estado sul-americano* integrante do *Digital 9*, grupo de 09 países que se auto intitulam “as nações mais avançadas do mundo em matéria digital” (*the world’s most advanced digital nations*)⁴⁷. Se o nosso vizinho sul-americano alcançou várias conquistas apresentando autoridade reguladora estruturada de modo semelhante à ANPD, por que duvidar que o Brasil também seja capaz de lograr isto?

Há ainda outras autoridades reguladoras de muito sucesso, cuja estrutura é diversa do modelo europeu. Por exemplo, no Canadá essa função é desempenhada pelo *Office of the Privacy Commissioner*⁴⁸, um órgão do Poder Legislativo dedicado especificamente à proteção de dados pessoais⁴⁹. Apesar de

43 UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Decisão de Execução da Comissão*. Bruxelas: 21 ago. 2012. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0484>>. Acesso em: 30 jul. 2019. “Artigo 1º. Para efeitos do artigo 25º, n.º 2, da Diretiva 95/46/CE, considera-se que a República Oriental do Uruguai assegura um nível adequado de proteção dos dados pessoais transferidos a partir da União Europeia.” Vide também o Considerando n. 10.

44 O Conselho da Europa é uma instituição internacional que promove os direitos humanos, incluindo a proteção de dados pessoais. Ele foi o responsável por criar a Convenção n. 108, em janeiro de 1981, tratado internacional aberto à adesão dos países interessados, sejam ou não europeus.

CONSELHO DA EUROPA. *Cooperação internacional*. Disponível em <https://edpb.europa.eu/international-cooperation_pt>. Acesso em: 20 ago. 2021.

Vide também: TENE, Omer. *Privacy Law’s Midlife Crisis: A Critical Assessment of the Second Wave of Global Privacy Laws*. *Ohio State Law Journal*. Columbus: Moritz College of Law. v. 74, n. 06, p. 1217-1261, Nov. 2013. p. 1221.

45 CONSELHO DA EUROPA. *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*. Strasbourg: 28 jan. 1981. Disponível em <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

46 URUGUAY. *Ley n° 19.948 – Protocolo de Enmienda del Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento de Datos Personales*. Disponível em <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu2658963172439.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

47 DIGITAL 9. *About the D9*. Disponível em: <<https://www.digital.govt.nz/digital-government/international-partnerships/the-digital-9/>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

48 CANADA. *Office of the Privacy Commissioner*. About the OPC. Disponível em <<https://www.priv.gc.ca/en/about-the-opc/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

49 LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. *Autoridade Nacional De Proteção de Dados e a Efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Almedina, 2020. p. 286-287. “O *Privacy Commissioner* canadense é definido como ‘*ombudsman*’, que é um membro do Parlamento (*House of Commons* e Senado), cuja competência se restringe, exclusivamente, à proteção dos dados pessoais e privacidade (...).

não seguir “à risca” o modelo europeu, o *Privacy Commissioner* tem tradição na área e, inclusive, foi no Canadá que a expressão *privacy by desing* ganhou destaque, em 1995, a partir dos trabalhos de Ann Cavoukian⁵⁰.

Há outros exemplos que poderiam ser citados, mas que não serão mencionados em prol da brevidade deste texto. As linhas anteriores já são suficientes para demonstrar que a estrutura atual da ANPD, por si só, não é motivo para duvidar de sua independência e capacidade para exercer bem as funções que lhe foram atribuídas pela LGPD. Afinal, se outros países alcançaram bons resultados, valendo-se de autoridades reguladoras fora do modelo europeu, não há por que ser pessimista em relação à ANPD, que mal começou a operar.

3. POR QUE ACREDITAR NA ANPD? SÍNTESE DAS PRERROGATIVAS LEGAIS

A LGPD atribuiu à ANPD e a seus diretores uma série de garantias que, ao menos em um primeiro momento – e até que se possa reavaliar o modelo em vigor, à luz de casos concretos e de maior tempo de observação – parecem ser suficientes para conferir-lhe a necessária independência.

Com efeito, *antes* da confirmação dos diretores, os nomes indicados pelo Presidente da República devem se submeter a “sabatina” pelo Senado Federal, por força do art. 55-D, § 2º da LGPD. Ou seja, estão sujeitos ao mesmo tipo de controle aplicável aos ocupantes dos mais altos cargos da República, como por exemplo, os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Maior rigor, inclusive, do que aquele aplicável aos Ministros de Estado, que são de livre escolha do Presidente. O mesmo artigo também exige que os indicados apresentem “reputação ilibada, nível superior de educação e elevado conceito no campo de especialidade”. Ainda que esses critérios contenham conceitos jurídicos indeterminados, podem servir de fundamento à negativa do Senado Federal, em casos extremos nos quais o indicado manifestamente não preencha os critérios.

Uma vez empossados, os diretores terão mandato por prazo fixo (LGPD art. 55-D, § 3º). Durante esse período, não se sujeitam a afastamento preventivo, salvo por decisão fundamentada do próprio Presidente da República, após recomendação de comissão especial, conforme art. 55-E, § 2º. Por sua vez, o afastamento definitivo do cargo somente poderá decorrer de “renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou pena de demissão decorrente de processo administrativo disciplinar”, instaurado pelo “Ministro de Estado

No Canadá, pode-se entender o *Privacy Commissioner* como um ente que atua imparcialmente, devendo comunicar seus estudos e conclusões de forma transparente e dialogando com todos os *players*. Em outras palavras, este órgão não tem competência para decidir conflitos, nem tampouco resolver as reclamações individuais, porque não é um ‘tribunal administrativo’.”

50 CANADA. Ontario. *Privacy-enhancing technologies: the path to anonymity*. v. I. 1995.

Chefe da Casa Civil da Presidência da República” (art. 55-E). Novamente, são garantias mais amplas do que as deferidas aos Ministros de Estado.

Durante o exercício de suas funções, o art. 55-B da LGPD assegura “autonomia técnica e decisória à ANPD” e, muito mais do que simples retórica, tal dispositivo acarreta importante repercussão prática. Caso ele não existisse, haveria a possibilidade de decisões tomadas pelo Conselho Diretor da ANPD serem submetidas a reexame de instâncias superiores do Poder Executivo, eventualmente até do próprio Presidente da República, por força do art. 56, § 1º da Lei nº 9.784/1999 (Lei Geral do Processo Administrativo). O que certamente acrescentaria um perigoso componente político a tais decisões. Contudo, a mencionada redação do art. 55-B da LGPD afasta essa possibilidade, assegurando que as decisões do Conselho Diretor da ANPD sejam *definitivas na esfera administrativa*⁵¹. Aspecto reiterado no art. 73, parágrafo único, do regimento interno da autoridade⁵². Neste ponto, eventual conversão da ANPD em agência reguladora, estruturada como autarquia, encerraria a discussão uma vez que o art. 3º da Lei n. 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras) expressamente *afasta* a subordinação hierárquica.

Prosseguindo, mesmo *após* o término do mandato e efetiva desvinculação da ANPD, os ex-diretores permanecem sujeitos à fiscalização do Poder Público e da sociedade. Isto porque o art. 55-F da LGPD lhes impõe prazo de desincompatibilização de 06 meses. Referido prazo é coloquialmente chamado de “quarentena”, mesmo antes da pandemia de Covid-19. Durante esse período, os ex-diretores não poderão se envolver em qualquer atividade potencialmente causadora de conflito de interesses, em virtude das informações a que tiveram acesso enquanto integravam a ANPD, nos termos da Lei n. 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses).

Nota-se, então, que a LGPD cuidou de estabelecer uma série de prerrogativas e cautelas aplicáveis em todas as fases do processo, com o objetivo de assegurar que as decisões da ANPD sejam técnicas e independentes. Vistas essas prerrogativas, cumpre agora realizar uma sucinta análise das primeiras medidas adotadas pela ANPD.

51 PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. A Saga da Autoridade Nacional de Proteção de Dados: Do veto à Lei nº 13.853/2019. *In*: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). *Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 458. “(...) entendo que o fato da autonomia decisória ter sido expressamente estatuída pelo art., 55-B na redação conferida pela Lei nº 13.853/2019, afasta a interpretação de ser possível a interposição de recursos contra decisões da ANPD dirigidos ao Presidente da República.”

52 BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Regimento Interno**: Portaria ANPD n. 01/2021. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

4. ANÁLISE DAS PRIMEIRAS MEDIDAS ADOTADAS PELA ANPD

A ANPD entrou efetivamente em funcionamento no dia *06 de novembro de 2020*, quando foram empossados os seus primeiros diretores⁵³. Nas linhas seguintes, optou-se por analisar algumas medidas oficiais⁵⁴ por ela adotadas dessa data *até abril de 2021*, mesmo recorte temporal feito pela própria autoridade, ao publicar a seguinte “linha do tempo”:

Este artigo optou por focar em *03 medidas* tomadas pela ANPD, tendo em vista o limite máximo de laudas fixado para o texto: 1) agenda regulatória para o biênio 2020-2021; 2) regimento interno; e 3) nota técnica sobre a política de privacidade do *WhatsApp*.

Em 27 de janeiro de 2021, a ANPD elaborou sua *agenda regulatória* para o biênio 2021-2022⁵⁵, dando a conhecer qual a estratégia para esse período, elencando os temas a serem tratados e a data estimada para a conclusão de cada um deles. A publicação dessa agenda *não* é imposta pela LGPD, tendo sido feita espontaneamente pela ANPD como forma de sinalizar seus próximos passos ao mercado e engajar possíveis interessados, além de demonstrar o compromisso do órgão regulador com a transparência. A agenda divide-se em 3 fases. A primeira compreende as medidas necessárias para o bom funcionamento da autoridade, que devem ocorrer até o final de 2021, tais como a confecção do regimento interno e do planejamento estratégico, além dos atos normativos que embasarão a gradação de sanções e o procedimento para sua aplicação, nos termos dos artigos 52 e 53 da LGPD. Bem como a produção de atos normativos regulando o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, o procedimento para a comunicação de incidentes de segurança e maior detalhamento das regras sobre elaboração dos relatórios de impacto à proteção de dados pessoais.

O regimento interno da ANPD já foi publicado e será analisado a seguir. O formulário para comunicação de incidentes de segurança também já está disponível no site da autoridade⁵⁶. Por sua vez, as resoluções sobre pequenas empresas e relatório de impacto foram objeto de consulta pública, mas os normativos correspondentes não haviam sido publicados até a conclusão

53 Consulte-se o histórico detalhado no primeiro tópico deste texto.

54 Evidentemente, houve uma série de medidas extraoficiais, como reuniões de alinhamento entre os diretores, entrevistas com os servidores que viriam a constituir a equipe de apoio, formalidades burocráticas para a criação de sua sede física e inclusão do site no domínio “.gov.br”, etc. Ainda que sejam importantes, estas medidas não serão aqui analisadas, priorizando-se apenas o exame de alguns documentos oficiais da ANPD arrolados no texto.

55 BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022**: Portaria ANPD n. 11/2021. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-27-de-janeiro-de-2021-301143313>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

56 BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Incidentes de segurança com dados pessoais e sua avaliação para fins de comunicação à ANPD**. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/incidente-de-seguranca>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

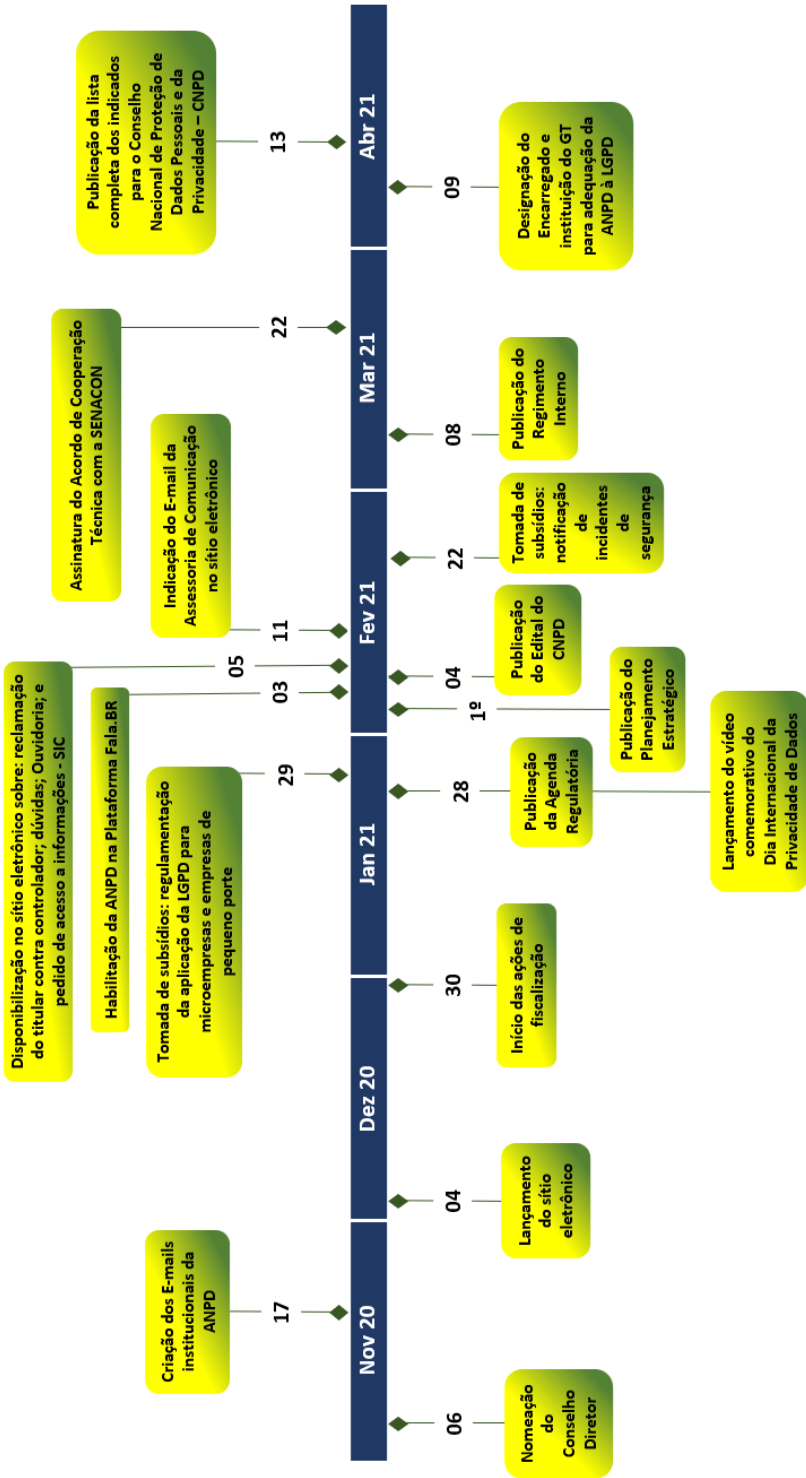


Figura 3. Linha do Tempo na ANPD. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/confira-linha-do-tempo-com-as-principais-acoes-da-anpd>>.

deste texto. As fases 2 e 3 da agenda regulatória, previstas para ocorrer em 2022, igualmente compreendem tópicos importantes, como o detalhamento das atribuições do encarregado pelo tratamento de dados pessoais, diretrizes para a transferência internacional de dados, direitos do titular dos dados e guia sobre a utilização das bases legais (hipóteses de tratamento). Em suma, a agenda regulatória demonstra o compromisso da autoridade nacional com a transparência e, na visão deste autor, foi feliz na escolha dos temas prioritários.

Prosseguindo ao segundo ponto objeto de exame, o *regimento interno da ANPD*⁵⁷ foi concluído em 08 de março de 2021. Ele adota técnicas modernas de gestão de processos e tomada de decisão, com destaque para os “circuitos deliberativos” (art. 40 e seguintes), procedimento por meio do qual cada diretor deposita eletronicamente o seu voto, sem a necessidade de reunião síncrona, presencial, para decidir. Algo semelhante ao que já ocorria no plenário virtual do STF⁵⁸. Votos proferidos por diretores que venham a se afastar temporariamente ou que tenham se desligado da ANPD serão normalmente computados, para todos os fins (art. 19, § 1º do regimento interno), o que tende a imprimir celeridade às decisões do órgão. Outra medida importantíssima para a racionalização do processo decisório é a possibilidade de julgar simultaneamente, com um mesmo voto, reclamações de titulares de dados pessoais que digam respeito a tema semelhante, de maneira que uma decisão possa solucionar dezenas ou quicá milhares de casos (art. 2º, § 6º do Decreto n. 10.474/2020). Semelhante aos mecanismos de resolução de demandas repetitivas do processo civil. Estes são apenas alguns pontos do regimento interno da ANPD, dignos de nota.

No âmbito das atividades de fiscalização, a primeira medida concreta tomada pela ANPD teve por objeto a polêmica modificação da política de privacidade do aplicativo de mensagens instantâneas *WhatsApp*, visando ao compartilhamento de dados pessoais com o *Facebook* e com terceiros. A ANPD fiscalizou esse documento e sobre ele emitiu *nota técnica*⁵⁹ trazendo importantes considerações. Em 04 de janeiro de 2021, o *WhatsApp* notificou seus usuários informando que passaria a compartilhar com o *Facebook* dados pessoais contidos nas mensagens de *WhatsApp*, sobretudo na versão empresarial deste aplicativo (*WhatsApp Business*). Isso provocou indignação nos usuários e grande repercussão na imprensa⁶⁰. Em seguida, a ANPD solicitou informações das

57 BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Regimento Interno**: Portaria ANPD n. 01/2021. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

58 Não é o escopo deste texto aprofundar a análise a respeito dos prós e contras desse modelo.

59 BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Nota Técnica ANPD n. 02/2021**. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NOTATECNICADACGTP.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

60 SCHREIBER, Mariana. **Após reação negativa, WhatsApp adia para maio ‘ultimato’ para usuário compartilhar dados com Facebook**. Brasília: 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55680262>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

empresas envolvidas, analisou a nova política de privacidade e sobre ela emitiu recomendação técnica, cujos principais pontos serão criticamente analisados a seguir. Primeiramente, a autoridade nacional enquadrou o *Facebook* e demais empresas que tenham acesso aos dados do *WhatsApp* como *controladoras* (itens 95 e 96 da Nota Técnica). Não enfrentou, porém, a polêmica⁶¹ de definir se, mesmo na omissão da LGPD, o Brasil adota ou não a figura do controle conjunto (*joint controllership*)⁶². A ANPD foi enfática ao exigir que a política de privacidade do *WhatsApp* informe com clareza quais são as principais bases legais utilizadas (itens 82, 104 a 107 e 135 da Nota Técnica), tal como já era feito na versão europeia do mesmo documento. Aqui, na visão deste autor, a ANPD cometeu um erro técnico. Com efeito, há substancial diferença entre as previsões legislativas da Europa (GDPR) e do Brasil (LGPD) acerca da publicidade das bases legais:

GDPR. Art. 13. 1. Quando os dados pessoais forem recolhidos junto do titular, o responsável pelo tratamento facultar-lhe, quando da recolha desses dados pessoais, as seguintes informações:

(...)

c) As finalidades do tratamento a que os dados pessoais se destinam, *bem como o fundamento jurídico para o tratamento*;

LGPD. Art. 9º O titular tem direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara,

61 Contra a existência de controle conjunto no Brasil: LEONARDI ADVOGADOS. **Publicidade Personalizada e LGPD**. Parecer s/n, de 26.07.2021. Autor(a): Marcel Leonardi. p. 15. “(...) a LGPD não criou a figura do ‘co-controlador’, ou ‘controlador conjunto’ (*‘joint controller’*), prevista no artigo 26 (1, 2 e 3) do GDPR, pela qual são considerados co-controladores os agentes de tratamento que determinam conjuntamente as finalidades e os meios de tratamento, com responsabilidade conjunta, inclusive em relação ao atendimento dos direitos dos titulares. (...) Assim sendo, no contexto brasileiro, ainda que situações conjuntas de tratamento ocorram na prática com relativa frequência, a LGPD em tese considera cada empresa uma controladora independente.”

A favor da existência de controle conjunto: PARENTONI, Leonardo. Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador. In: FRAZÃO, Ana; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coord.). **Compliance de dados à luz da LGPD**. No prelo. “Avançando um pouco mais, existem legislações que abordam as diferentes espécies de controlador e de operador. A LGPD, porém, não tratou do tema. O que não significa que tais espécies inexistam no Brasil. Pelo contrário, elas decorrem do próprio funcionamento do mercado, do modo como os tratamentos de dados são executados na prática, visto que os agentes de tratamento estão continuamente inovando e buscando novos modelos de negócio.”

62 UNIÃO EUROPEIA. European Data Protection Board. **Guideline nº 07/2020: on the concepts of controller and processor in the GDPR**. Bruxelas: 02 Set. 2020. Disponível em: <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_pt>. Acesso em: 14 fev. 2021. p. 03. “The overarching criterion for joint controllership to exist is the joint participation of two or more entities in the determination of the purposes and means of a processing operation. Joint participation can take the form of a common decision taken by two or more entities or result from converging decisions by two or more entities, where the decisions complement each other and are necessary for the processing to take place in such a manner that they have a tangible impact on the determination of the purposes and means of the processing.”

adequada e ostensiva acerca de, *entre outras características previstas em regulamentação* para o atendimento do princípio do livre acesso:

I - finalidade específica do tratamento;

II - forma e duração do tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

III - identificação do controlador;

IV - informações de contato do controlador;

V - informações acerca do uso compartilhado de dados pelo controlador e a finalidade;

VI - responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e

VII - direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18 desta Lei.

Perceba-se que a LGPD, diferentemente do que fez o GDPR, *não* exigiu a publicação das bases legais na política de privacidade. Isso é inequívoco e decorre da própria comparação entre os dispositivos citados, já que o art. 9º não incluiu as bases legais na lista dos itens que devem ser publicados. O que poderá ser feito é incluir essa exigência via futura regulamentação da ANPD sobre o tema, a qual está prevista para ocorrer na fase 3 da agenda regulatória, a partir do segundo semestre de 2022.

A ANPD, portanto, recomendou ao *WhatsApp* (item 82 da Nota Técnica) que incluísse em sua política de privacidade um tópico que *não consta da lei nem da própria regulamentação da autoridade*. Sendo que o item 104 da Nota Técnica complementou dizendo que não se vislumbram “razões jurídicas que justifiquem a sua omissão no Brasil”. Ora, a razão jurídica é a própria inexistência de dispositivo legal ou resolução administrativa exigindo a publicação de bases legais, conforme art. 5º, II da Constituição de 1988 (princípio da legalidade) e art. 3º, V da Lei n. 13.874/2019 (Declaração de Direitos de Liberdade Econômica). Assim, o autor considera que a ANPD se equivocou neste ponto, ao tratar o tema como “recomendação” (ou seja, algo vinculante, impositivo), ao invés de simples sugestão (facultativa, cujo não atendimento não sujeita o destinatário a qualquer sanção e não precisa ser sequer justificado). Não se desconhece que publicar as bases legais é uma boa prática internacionalmente aceita e que depõe a favor do controlador, em termos de transparência e *accountability*, devendo ser estimulada. Coisa diversa, porém, é recomendá-la (no sentido de imposição do órgão regulador) sem o devido substrato normativo prévio.

Outro ponto importante da nota técnica foi destacar (nos itens 113 a 118) que o Brasil deverá utilizar o *critério da estrita necessidade* do tratamento de dados pessoais no contexto de um contrato, para diferenciar as hipóteses de cabimento da base legal do contrato e do legítimo interesse, à semelhança do que já ocorre no modelo europeu e no Reino Unido⁶³. Isto significa que somente

63 UNITED KINGDOM. **Information Commissioner’s Office – ICO**. Disponível em <<https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/contract/>>. Acesso em: 18 ago. 2021. p. 01. “The

atividades de tratamento estritamente necessárias para a execução do contrato ou de procedimentos preliminares a ele se incluem na referida base legal. Por conseguinte, atividades de mero aprimoramento do modelo de negócios do controlador devem se basear no legítimo interesse, com todas as consequências advindas disto, por exemplo, a obrigatoriedade⁶⁴ de se elaborar previamente um relatório (*legitimate interest assessment*).

Ainda no que toca às bases legais, a autoridade nacional deixou transparecer (item 113 da Nota Técnica) que a utilização de qualquer delas decorre da finalidade⁶⁵ do tratamento dos dados, *não sendo cabível a cumulação discricionária de bases legais*⁶⁶, assim considerada a situação na qual o controlador arrola uma série de bases legais (muitas vezes contraditórias) como fundamento para a mesma operação de tratamento de dados pessoais, afirmando que preferencialmente utiliza a base “x”, mas que também utiliza, subsidiariamente, as bases “y” e “z”, para se resguardar, caso o entendimento da autoridade reguladora seja pelo não cabimento de “x”. Esse tipo de cumulação de pedidos tem lugar no processo civil, mas não na sistemática da LGPD. Nesta lei, cada hipótese de tratamento apresenta alcance subjetivo e objetivo próprios, sendo que algumas demandam ainda a confecção de documentos extras, como é o caso do legítimo interesse. Portanto, é ônus do controlador conhecer as suas operações de tratamento de dados pessoais e associá-las à base legal correta, conforme o contexto e a finalidade do tratamento.

Igualmente digno de nota foi o fato de que, pela primeira vez, a ANPD esboçou uma *lista dos pontos que devem constar de um relatório de impacto à proteção de dados pessoais* (item 98 da Nota Técnica), providência presente na fase 1 da agenda regulatória e prevista para ser deliberada no primeiro

processing must be necessary. If you could reasonably do what they want by processing less data, or using their data in a less intrusive way, this basis will not apply.”

- 64 LEONARDI, Marcel. Principais Bases Legais de Tratamento de Dados Pessoais no Setor Privado. In: SOUZA, Carlos Affonso; MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscilla et al. (Coord.). *Caderno Especial – Lei Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 80. “(...) entendemos que o artigo 10, § 3º, estipula que sempre deve ser elaborado relatório de impacto à proteção de dados pessoais no caso de tratamento de dados pessoais baseado em legítimo interesse, pois esse documento pode ser exigido pela Autoridade a qualquer tempo, não podendo ser elaborado apenas quando de sua requisição. Já nos casos do artigo 38, a Autoridade pode determinar a elaboração do relatório em situações específicas, ainda pendentes de regulamentação.”
- 65 RODOTÀ, Stefano. *Elaboratori Elettronici e Controllo Sociale*. Bologna: Il Mulino, 1973. p. 32-33. “(...) non deve essere confuso il profilo della legittimità della raccolta di informazioni per un fine determinato con quello, diverso, di una disciplina tendente a garantire la conformità dell’uso al fine.”
- 66 PARENTONI, Leonardo. Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador. In: FRAZÃO, Ana; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coord.). *Compliance de dados à luz da LGPD*. No prelo. “*Não* se trata de escolha discricionária do controlador, pois a definição de bases legais é ato vinculado: a finalidade do tratamento é que define qual a base cabível. Mas há situações nas quais a mesma operação de tratamento, com a mesma finalidade, pode se amoldar a mais de uma base legal.”

semestre de 2021, mas cuja resolução ainda não havia sido publicada até data de conclusão deste artigo. Portanto, foi salutar que a ANPD informasse aos agentes de tratamento, *antecipadamente* (e aqui de forma correta, *sem* caráter vinculativo) quais tópicos deverão constar do mencionado relatório.

Inúmeros outros pontos da nota técnica são interessantes e poderiam ser abordados. Porém, em prol da objetividade deste texto, optou-se por focar nos itens acima. Em síntese, a ANPD sinalizou a *WhatsApp* e *Facebook*, dois gigantes do mercado, que será firme na defesa do sistema brasileiro de proteção de dados pessoais e de seus usuários. Um claro recado de que o Brasil precisa ser respeitado. Recado que, aparentemente, foi bem compreendido, pois as referidas empresas seguiram espontaneamente as recomendações da autoridade nacional.

5. CONCLUSÃO

Logo que a ANPD foi criada, não faltaram críticas e manifestações de pessimismo, vociferando que ela não teria a independência necessária para bem executar suas funções, por ter sido estruturada como órgão público, diverso do que preconiza o modelo europeu. Este texto então analisou o formato de algumas autoridades internacionais de proteção de dados, demonstrando que a estrutura atual da ANPD, por si só, não é empecilho a que ela alcance bons resultados, pois outros países – com destaque para o Uruguai – lograram importantes conquistas, inclusive no plano internacional, valendo-se de uma autoridade estruturada de modo semelhante à ANPD.

Para além dessa análise estrutural, o texto também examinou as primeiras medidas concretas adotadas pela autoridade brasileira, o que corroborou a opinião de que ela merece um voto de confiança, já que estas medidas foram altamente positivas. Com efeito, em poucos meses a ANPD se estruturou satisfatoriamente, publicou uma agenda regulatória e vem cumprindo-a, trazendo importantes sinalizações aos agentes de tratamento e aos titulares de dados pessoais, especialmente com relação a pontos nos quais a LGPD é dúbia ou omissa, deliberadamente delegando à autoridade nacional a definição de padrões e o preenchimento de lacunas.

Isto não significa que o autor concorde com todas as medidas tomadas pela ANPD até aqui. Com efeito, algumas delas são tecnicamente discutíveis e foram questionadas no texto. Por exemplo, quanto à obrigatoriedade de se publicar as bases legais na política de privacidade, pois inexistente no país, ao menos até agora, lei ou ato infralegal impondo essa publicação. Apesar disso, o saldo das medidas analisadas é de veras positivo para a própria autoridade nacional, para os agentes de tratamento de dados pessoais e, principalmente, para a sociedade brasileira. Algumas críticas e divergências técnicas são naturais e esperadas. Elas certamente ocorreriam também em relação a qualquer outra autoridade reguladora, inclusive aquelas já constituídas e estabilizadas há

décadas. O objetivo é contribuir com o aprimoramento do sistema, e não desacreditar a ANPD.

Finalmente, na visão deste autor o *principal* papel de uma autoridade de proteção de dados, em qualquer país, é *fomentar a cultura nacional de proteção de dados*⁶⁷, conscientizando todos os participantes do ecossistema local a respeito de seus direitos e deveres, do que efetivamente se espera de cada um deles. No Brasil, como a LGPD é recente e a autoridade nacional mal começou a operar, tal prioridade ganha ainda mais relevo. O momento, portanto, é de conscientização e definição das “regras do jogo”, não de fiscalização e punição. Afinal, para bem cumprir as regras, é preciso que antes elas sejam claramente definidas e compreendidas. Nesse sentido, as primeiras medidas da ANPD foram na direção correta.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito**. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Agência Brasil. **Desemprego registrou taxa média de 13,5% em 2020**. Brasília: 10 mar. 2021. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/desemprego-registrou-taxa-media-de-135-em-2020>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022: Portaria ANPD n. 11/2021**. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-27-de-janeiro-de-2021-301143313>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Incidentes de segurança com dados pessoais e sua avaliação para fins de comunicação à ANPD**. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/incidente-de-seguranca>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

_____. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Nota Técnica ANPD n. 02/2021**. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/NOTATECNICADACGTP.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

_____. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Regimento Interno: Portaria ANPD n. 01/2021**. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/>>

67 Assim como cada país tem cultura e tradição histórica própria, cada um deles apresenta peculiaridades em sua política de proteção de dados pessoais. Ainda que haja semelhanças e mecanismos de harmonização internacional, dois países nunca são iguais. Sobre esse tema, vide, por exemplo: WHITMAN, James Q. The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty. *Yale Law Journal*. Yale: The Yale Law Journal. v. 113, n. 06, p. 1151-1221, Apr. 2004. p. 1159-1163.

dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Presidente da República designa membros do CNPD**. Disponível em <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/presidente-da-republica-designa-membros-do-cnpd>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. Presidência da República. **Mensagem de Veto n. 451/2018**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.060/2012**. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548066>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.276/2016**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084378>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRUNET, Laura Nahabetián. **Del Gobierno Electrónico al Gobierno de la Información**. Montevideo: Amalio M. Fernández Editorial y Librería Jurídica, 2015.

CANADA. **Office of the Privacy Commissioner**. About the OPC. Disponível em <<https://www.priv.gc.ca/en/about-the-opc/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CANADA. Ontario. **Privacy-enhancing technologies: the path to anonymity**. v. I. 1995.

CONSELHO DA EUROPA. **Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data**. Disponível em <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108/signatures>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. **Cooperação internacional**. Disponível em <https://edpb.europa.eu/international-cooperation_pt>. Acesso em: 20 ago. 2021.

DIGITAL 9. **About the D9**. Disponível em: <<https://www.digital.govt.nz/digital-government/international-partnerships/the-digital-9/>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. **Da privacidade à proteção e dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Rumo à Autoridade Nacional de Proteção de Dados. *In*: DE LUCÇA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). **Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **What are Data Protection Authorities (DPAs)?** Disponível em <https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-are-data-protection-authorities-dpas_en>. Acesso em: 17 ago. 2021.

GREENLEAF, Graham. Global data privacy 2021: DPAs joining networks are the rule. **Privacy Laws & Business International Report**. London: Privacy Laws & Business. v. 170, n. 01, p. 23-26, Jan. 2021. p. 23. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3874834>. Acesso em: 24 ago. 2021.

ISRAEL. **Privacy Protection Authority**. About PPA. Disponível em <https://www.gov.il/en/departments/about/about_ppa>. Acesso em: 20 ago. 2021.

JOTA. **Ex-Ministro diz que não há vício de inconstitucionalidade na criação da ANPD**. São Paulo: 31 jul. 2018. Disponível em <<https://www.jota.info/docs/ex-ministro-diz-que-nao-ha-vicio-de-inconstitucionalidade-na-criacao-da-anpd-31072018>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

KOPP, Christel; LODGE, Martin. What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. **Regulation & Governance**. Hoboken: Wiley. v. 11, n. 01, p. 01-43, Jul. 2015; e BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KORFF, Douwe; GEORGES, Marie. **The DPO Handbook: Guidance for data protection officers in the public and quasi-public sectors on how to ensure compliance with the European Union General Data Protection Regulation**. Rome: T4Data Programme, 2019. Available at: <<https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9127859>>. Access: 05 Jul. 2020.

LEONARDI ADVOGADOS. **Publicidade Personalizada e LGPD**. Parecer s/n, de 26.07.2021. Autor(a): Marcel Leonardi.

LEONARDI, Marcel. Principais Bases Legais de Tratamento de Dados Pessoais no Setor Privado. *In*: SOUZA, Carlos Affonso; MAGRANI, Eduardo; SILVA, Priscilla et al. (Coord.). **Caderno Especial – Lei Geral de Proteção de Dados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de. **Autoridade Nacional De Proteção de Dados e a Efetividade da Lei Geral de Proteção de Dados**. São Paulo: Almedina, 2020.

_____. PEROLI, Kelvin. Desafios para a Atuação Independente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais Brasileira à Luz das Exigências Internacionais para a Adequada Proteção de Dados Pessoais. *In*: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). **Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

LYNSKEY, Orla. **The Foundations of EU Data Protection Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

NOUGRÈRES, Ana Brian. Uruguay y la Protección de Datos Personales. *In*: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). **Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

PARENTONI, Leonardo. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Brasileira: Uma visão otimista. **Revista do Advogado**. São Paulo: AASP, Ano XXXIX, n. 144, p. 209-219, nov. 2019.

_____. Compartilhamento de Dados Pessoais e a Figura do Controlador. *In*: FRAZÃO, Ana; CUEVA, Ricardo Villas Bôas (Coord.). **Compliance de dados à luz da LGPD**. No prelo.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. A Saga da Autoridade Nacional de Proteção de Dados: Do veto à Lei nº 13.853/2019. *In*: DE LUCCA, Newton; SIMÃO FILHO, Adalberto; LIMA, Cíntia Rosa Pereira de; MACIEL, Renata Mota (Coord.). **Direito & Internet IV: Sistema de Proteção de Dados Pessoais**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

RODOTÀ, Stefano. **Elaboratori Elettronici e Controllo Sociale**. Bologna: Il Mulino, 1973.

SARMENTO E CASTRO, Catarina. **Direito da Informática, Privacidade e Dados Pessoais**. Coimbra: Almedina, 2005.

SCHREIBER, Mariana. **Após reação negativa, WhatsApp adia para maio ‘ultimato’ para usuário compartilhar dados com Facebook**. Brasília: 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55680262>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

SILVA, Victor Hugo. **Autoridade Nacional de Proteção de Dados é criada por Medida Provisória**. São Paulo: 28 dez. 2018. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/273018/mp-autoridade-nacional-protecao-dados/>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

TENE, Omer. Privacy Law’s Midlife Crisis: A Critical Assessment of the Second Wave of Global Privacy Laws. **Ohio State Law Journal**. Columbus: Moritz College of Law. v. 74, n. 06, p. 1217-1261, Nov. 2013.

TIKKINEN-PIRI, Christina; ROHUNEN, Anna; MARKKULA, Jouni. EU General Data Protection Regulation: Changes and implications for personal data collecting companies. **Computer Law & Security Review**. Amsterdam: Elsevier. v. 34, n. 01, p. 134-153, Feb. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. Comissão Europeia. **Decisão de Execução da Comissão**. Bruxelas: 31 jan. 2011. Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AL%3A2011%3A027%3A0039%3A0042%3Aen%3APDF>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

_____. Comissão Europeia. **Decisão de Execução da Comissão**. Bruxelas: 21 ago. 2012. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32012D0484>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

_____. European Data Protection Board. **Guideline n° 07/2020: on the concepts of controller and processor in the GDPR**. Bruxelas: 02 Set. 2020. Disponível em: <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_pt>. Acesso em: 14 fev. 2021.

_____. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

UNITED KINGDOM. *Information Commissioner's Office – ICO*. Disponível em <<https://ico.org.uk/about-the-ico/our-information/history-of-the-ico/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **Federal Trade Commission – About the FTC**. Disponível em: <<https://www.ftc.gov/about-ftc>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

_____. **Federal Trade Commission – News & Events**. Disponível em: <<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2019/07/ftc-imposes-5-billion-penalty-sweeping-new-privacy-restrictions>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

URUGUAY. **Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – Agesic**. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/creacion-evolucion-historica>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

_____. **Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – Agesic**. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/informacion-gestion/presupuesto/presupuesto-ano-2021>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

_____. **Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – Agesic**. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/noticias/nuevos-datos-resultados-5a-encuesta-conocimientos-actitudes-practicas>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

_____. **Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento – Agesic**. Disponível em <<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/datos-y-estadisticas/>>

estadisticas/estudio-sobre-conocimientos-actitudes-practicas-ciudadania-digital-2020>. Acesso em: 18 ago. 2021.

_____. **Ley nº 19.948 – Protocolo de Enmienda del Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento de Datos Personales.** Disponível em <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu2658963172439.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2021.

_____. **Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales – URCDP.** Disponível em <<https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

VASCONCELOS, Beto; DE PAULA, Felipe. A autoridade nacional de proteção de dados: origem, avanços e pontos críticos. *In*: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato (Coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: e suas repercussões no Direito Brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

WHITMAN, James Q. The Two Western Cultures of Privacy: Dignity versus Liberty. *Yale Law Journal*. Yale: The Yale Law Journal. v. 113, n. 06, p. 1151-1221, Apr. 2004.

WIMMER, Miriam. Autoridades de Proteção de Dados Pessoais no Mundo: fundamentos e evolução na experiência comparada. *In*: PALHARES, Felipe (Coord.). **Temas Atuais de Proteção de Dados.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

Recebido em: 31/08/2021.

Aprovado em: 21/06/2022.