

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
CURSO DE DIREITO**

PAULO RICARDO DA SILVA

**A Natureza Autárquica Da Autoridade Nacional De Proteção De Dados Como Garantia Da
Produção Dos Efeitos Da Lei Geral De Proteção De Dados Pessoais**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

SÃO PAULO

2022

Pontifícia Universidade Católica

Paulo Ricardo Da Silva

**A Natureza Autárquica Da Autoridade Nacional De Proteção De Dados Como Garantia Da
Produção Dos Efeitos Da Lei Geral De Proteção De Dados Pessoais**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
como exigência parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr.
Luis Manuel Fonseca Pires.**

SÃO PAULO

2022

Dedico o presente trabalho aos meus pais, que
nunca desistem de mim.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, Adilson e Rai, que sempre me apoiaram, continuam apoiando, certamente, me apoiarão futuramente.

Agradeço à Fundação São Paulo e à Pontifícia Universidade Católica pelo suporte.

Agradeço ao Professor Dr. Luis Manuel Fonseca Pires, que orientou este trabalho com paciência, apesar dos prazos apertados que nos foram impostos.

Agradeço ao meu grande amigo Guilherme Barreira, cuja ajuda foi fundamental para o desenvolvimento do trabalho.

E, por fim, agradeço à Profa. Dra. Dieli Vesaro Palma, que generosamente me tirou da escuridão da ignorância com dicas e correções, sem as quais este trabalho não teria se concluído.

A Natureza Autárquica Da Autoridade Nacional De Proteção De Dados Como Garantia Da Produção Dos Efeitos Da Lei Geral De Proteção De Dados Pessoais

Orientando: Paulo Ricardo da Silva
Orientador: Prof. Dr. Luis Manuel Fonseca Pires

Resumo: O presente trabalho possui a pretensão de apresentar a importância da autonomia técnica e financeira à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) para eficácia da Lei 13.709/18 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Foi feita uma breve linha do tempo relativa à criação da LGPD e da ANPD, seguida por uma fundamentação teórica do órgão da Administração Direta e do ente autárquico da Administração Indireta, passando para análise e conclusão acerca da modalidade mais adequada à produção dos efeitos da norma abstrata posta no texto da Lei Geral de Proteção de Dados.

Palavras-chave: Proteção de Dados Pessoais. Lei 13.709/18. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANPD

Autoridade Nacional de Proteção de Dados

GDPR

General Data Protection Regulation

LGPD

Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MP

Medida Provisória

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. PROMULGAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS	10
2. DO REGIME JURÍDICO DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	13
3. DO REGIME JURÍDICO DA AUTARQUIA	15
4. A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS CRIADA COMO ÓRGÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA PELA MEDIDA PROVISÓRIA 869/18	17
5. A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS COMO AUTARQUIA	20
CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

INTRODUÇÃO

É indiscutível o poder conferido a aquele que tem a informação. Esse recurso ganha singular importância no atual cenário mundial, visto que a humanidade nunca produziu tanta informação quanto no último século, e todos os dias mais informação é gerada. “Dado é o novo petróleo”, a frase cunhada, em 2006, pelo matemático Clive Humby faz uma analogia entre o alto valor econômico da exploração dos dados e o petróleo.

Com o advento das relações no meio digital por meio de compras, transações financeiras e redes sociais, são incontáveis os rastros de uso que deixamos na internet. Ligando alguns dos pontos de contato deixados por esse rastro, é perfeitamente possível que se tracem perfis de comportamento com altíssimo grau de verossimilhança. Com isso, é possível inferir padrões de consumo, inclinação política, orientação sexual, etc.

Diariamente, surgem novos aplicativos oferecendo praticidades ao usuário, sem que este tenha que desembolsar nenhum centavo sequer. Como as empresas por trás desses aplicativos lucram então? Seu verdadeiro negócio é a coleta de dados do usuário.

A partir do tratamento de dados, governos e empresas têm grande poder sobre o comportamento social, pode-se manipular desde o ímpeto consumista de uma sociedade até os rumos políticos de um país. Sabe-se do papel fundamental que teve a empresa Cambridge Analytica na vitória nas eleições do Ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump¹, assim como nos resultados do plebiscito para a saída do Reino Unido do bloco econômico União Europeia². Tudo isso, aliando a análise de dados comportamentais gerados pelos usuários da rede social Facebook à propaganda direcionada aos grupos mais receptivos às ideias de separação.

Em 2018, no Brasil, a concessionária do serviço da Linha Amarela do metrô de São Paulo, a ViaQuatro, foi multada por instalar nas estações câmeras que capturavam em tempo real as reações dos passageiros a propagandas veiculadas em telões para fins de pesquisa de mercado.³ Apesar da concessionária alegar que não era realizado reconhecimento facial, o Instituto de

¹TIME. **Facebook’s New Controversy Shows How Easily Online Political Ads Can Manipulate You.** <<https://time.com/5197255/facebook-cambridge-analytica-donald-trump-ads-data/>>. Acessado em 07/10/2022 às 17:41

²EL PAÍS. **“O ‘Brexit’ não teria acontecido sem a Cambridge Analytica”.** <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/26/internacional/1522058765_703094.amp.html>. Acessado em 07/10/2022 às 17:43

³G1. **Justiça multa concessionária em R\$ 100 mil por coleta de dados de passageiros na Linha 4-Amarela do Metrô de SP.** <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/05/11/justica-multa-concessionaria-em-r-100-mil-por-coleta-de-dados-de-passageiros-na-linha-4-amarela-do-metro-de-sp.ghtml>>

Defesa do Consumidor, autor da ação em face da concessionária, argumentou que não existiam garantias de que os dados biométricos coletados não seriam armazenados para uso posterior.

Hoje, é impossível que alguém desempenhe qualquer papel na sociedade sem que seus dados pessoais passem pelo tratamento de alguma instituição pública ou privada. Por isso, foi publicada a Lei 13.709/18 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), na esteira de um dos principais dilemas atuais no mundo, que é como garantir a proteção à privacidade e aos dados dos cidadãos.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as diferentes naturezas jurídicas atribuídas à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e como elas impactam no poder regulatório da autoridade quanto à concretização no mundo real da norma abstrata posta pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

O método adotado foi o da pesquisa bibliográfica básica estratégica, se, segundo a definição de Antônio Carlos Gil⁴ são aquelas “voltadas à aquisição de novos conhecimentos direcionados a amplas áreas com vista a solução de reconhecido problema prático”. Foram analisadas as modalidades adotadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, quais sejam órgão da administração direta e ente autárquico da administração indireta, a fim de identificar qual melhor atende a melhor aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

O primeiro capítulo deste trabalho conta como foi o processo de criação da LGPD, e consequentemente, de sua autoridade reguladora, explicando as causas das diferentes modalidades quanto à natureza jurídica da autoridade. O segundo capítulo conceitua e apresenta a base teórica do órgão da Administração Direta. O terceiro capítulo conceitua e apresenta a base teórica do ente autárquico da Administração Indireta. O quarto capítulo demonstra as particularidades da ANPD enquanto órgão da Administração Direta vinculado à Presidência da República. O quinto capítulo demonstra as características da ANPD como ente autárquico da Administração Indireta.

Portanto, o que se apresenta a seguir é a apresentação, o desenvolvimento e as conclusões acerca do tema acima proposto.

⁴ GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 2017, pag. 25. Atlas. 6ª ed. São Paulo.

1. PROMULGAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Diante dos riscos às bases democráticas revelados nos episódios das eleições dos Estados Unidos e referendo para saída do Reino Unido da União Europeia, ambos ocorridos em 2016, cujos resultados foram manipulados a partir da análise de dados de rede sociais, interferindo diretamente em instrumentos de consulta pública, buscou-se alternativas legais para limitar o tratamento indiscriminados de dados pessoais. Tendo em vista a impossibilidade fática de controlar a coleta de dados, o caminho possível foi regular o que se faz com os dados coletados e conferir, por força de lei, maior autodeterminação do titular sobre suas informações. Isso não resolve a coleta e manipulação de dados, mas é um primeiro movimento em resposta a esse problema que não dá indícios de que vá acabar tão cedo.

Em 2016, foi publicada a *General Data Protection Regulation - GDPR*, norma europeia para traçar os limites do tratamento de dados pessoais dos cidadãos europeus, dentro e fora da Europa. A lei veio substituir as leis internas sobre privacidade e buscou harmonizar as regras entre os países membros, unificando as práticas sob uma única normativa. Dentre os objetivos da lei, está a coibição do vazamento de dados, um problema que se tornou recorrente, para isso a lei obriga empresas de pequeno, médio e grande porte a investirem em cibersegurança e proteção dos dados tratados. Quaisquer dados pessoais tratados pelas empresas devem ser protegidos, não só de clientes, como também de funcionários, por exemplo, tanto no meio digital quanto no meio analógico.

Um dos pontos de maior atenção em relação à *General Data Protection Regulation* por países de fora do bloco europeu foi a condição imposta aos Estados que queiram realizar negócios com países pertencentes à União Europeia de que devem seguir o mesmo padrão de proteção ao tratamento de dados garantido pela norma europeia⁵. Na prática, considerando o tamanho e a importância da economia europeia no mundo, a lei obriga a maioria dos países de fora da União Europeia a se alinharem às mesmas regras de proteção de dados pessoais vigentes no bloco, sob

⁵ Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, art. 44 - Qualquer transferência de dados pessoais que sejam ou venham a ser objeto de tratamento após transferência para um país terceiro ou uma organização internacional só é realizada se, sem prejuízo das outras disposições do presente regulamento, as condições estabelecidas no presente capítulo forem respeitadas pelo responsável pelo tratamento e pelo subcontratante, inclusivamente no que diz respeito às transferências ulteriores de dados pessoais do país terceiro ou da organização internacional para outro país terceiro ou outra organização internacional. Todas as disposições do presente capítulo são aplicadas de forma a assegurar que não é comprometido o nível de proteção das pessoas singulares garantido pelo presente regulamento.

pena de terem rompidas as relações comerciais. Os países interessados em manter relações com a Europa tiveram que editar suas respectivas leis com celeridade.

Em atenção às movimentações legais ocorridas na Europa, para adequar o Brasil às novas condições protetivas do mercado europeu foi aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro a *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD*, inspirada em grande parte pela GDPR, que contou com grande participação popular durante seu processo de elaboração. A LGPD trouxe como princípios o respeito à privacidade; a autodeterminação informativa; a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e, os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais. Trata-se de lei cujas garantias ganham fundamental importância na era da informação.

Como o próprio nome diz, a Lei Geral de Proteção de Dados regula o tratamento de dados pessoais de forma geral, portanto, seu texto estabelece regras gerais que devem ser especificadas quanto a sua prática por órgão designado para este propósito. Os casos concretos apresentarão situações cujas peculiaridades não é possível que o legislador tenha previsto. A generalidade da lei poderia ser fator que dificultasse que a vontade da lei ganhasse o mundo concreto. Assim, para dar efetividade ao cumprimento dos limites legais da LGPD, o próprio texto da lei trouxe a figura da *Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD*.

O artigo 55 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais criava a Autoridade Nacional de Proteção de Dados como parte integrante da administração federal indireta, dotada de autonomia técnica e financeira, ou seja, de natureza autárquica. No entanto, na fase de ratificação da lei, o então Presidente da República Michel Temer vetou parcialmente a LGPD, sendo o artigo 55 um dos dispositivos vetados, sob a justificativa de controle constitucional preventivo, devido a violação do artigo 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, cumulado com o artigo 37, XIX, da Constituição Federal. O artigo 61, §1º, II, “e”, atribui à Presidência da República competência privativa de legislar sobre criação e extinção de órgãos da administração pública federal, enquanto que o artigo 37, XIX, determina que autarquias devem ser criadas por lei específica. Assim, foi vetada a criação da ANPD.

Corria risco o Brasil de integrar o rol de países onde a respectiva lei geral para salvaguarda do tratamento de dados pessoais nunca produziu seus efeitos pela ausência de uma autoridade que a

aplicasse. A LGPD ficou como uma lei de caráter geral, sem um órgão responsável pelas especificações do cumprimento de seus mandamentos. Sem a devida aplicação da lei, os direitos por ela previstos não teriam guarida, o que colocaria o Brasil em descompasso com as garantias exigidas pelo sistema europeu.

Ao final do ano de 2018, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados ganhou vida em sua primeira e controversa configuração. Como um dos últimos atos como Presidente da República, Michel Temer editou a Medida Provisória 869/2018. A normativa editada pelo Presidente alterava a Lei 13.709/2018 - LGPD e, dentre outras providências, criava, então, o que seria o primeiro modelo de Autoridade Nacional de Proteção de Dados a tomar forma no Brasil. No entanto, a forma atribuída à autoridade trazia aspectos que comprometiam o efetivo cumprimento de suas funções.

A forma dada pela Medida Provisória n. 869/2018 à ANPD a subordinava à Presidência da República, comprometendo os objetivos da criação da autoridade. Os moldes em que foi criada a ANPD constituíam dois vícios principais: ausência de autoadministração técnica e financeira. Apesar do texto da MP prever textualmente a autonomia técnica da ANPD⁶, materialmente a norma criava a autoridade como um órgão da administração direta, integrante da Presidência da República, sem aumento de despesas⁷. A subordinação direta da ANPD à Presidência da República não afastou apenas sua autonomia financeira, como, de fato, afastou a autonomia técnica, por sua condição de órgão.

Apenas em 2022, após grande pressão social, foi editada a Medida Provisória 1.124/2022, pelo presidente em exercício. A partir de então, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados deixou de ser um órgão da Administração Direta e adquiriu independência técnica e financeira, com personalidade jurídica de autarquia especial. As prerrogativas atribuídas pela MP n. 1.124/2022 à Autoridade Nacional de Proteção de Dados são fundamentais para a produção de efeitos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

A diante, cumpre-nos a análise teórica das formas orgânica da Administração Direta e autárquica da Administração Indireta, a fim de concluir qual modalidade mais se adequa ao melhor cumprimento da LGPD.

⁶ MPV 869/2018, Art. 55-B. É assegurada autonomia técnica à ANPD. (Vetado)

⁷ MPV 869/2018, Art. 55-A. Fica criada, sem aumento de despesa, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD, órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República. (Vetado)

2. DO REGIME JURÍDICO DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Para que os atos da Administração ganhem vida é necessário que haja a organização e divisão das tarefas e das incumbências no interior da própria pessoa de Direito Público, cada setor com sua parcela de atribuições. Não seria possível ao Administrador realizar todas as medidas pertinentes à função da administração da coisa pública, assim sendo são atribuídas divisões das funções, internamente ao ente (União, Estado, Município). Essas unidades de atribuições são chamadas de órgãos.

Consoante seu equivalente na biologia, o órgão não tem vontade própria, ele é tão somente parte funcional de um corpo principal. Os órgãos são repartições abstratas da pessoa de Direito Público, sem personalidade jurídica própria⁸ e, conseqüentemente, sem vontade ou poder de agir separado de seu corpo principal. Não possuem personalidade e não são sujeitos de direitos e obrigações. Dessa forma, o órgão só realiza os desígnios e objetivos estabelecidos pelo ente de que faz parte.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ “pela teoria do órgão, a pessoa jurídica manifesta a sua vontade por meio dos órgãos, de tal modo que quando os agentes que os compõem manifestam a sua vontade, é como se o próprio Estado o fizesse; substitui-se a ideia de representação pela de imputação.” Enquanto a ideia de representação entende representado e representante como dois entes autônomos, na imputação, o imputado age nos limites estabelecidos pelo imputante.

Há três teorias que buscam definir a natureza jurídica do órgão: a teoria subjetiva, a teoria objetiva e a teoria eclética. A teoria subjetiva identifica os órgãos com o agentes públicos, partindo da premissa de que, desaparecendo os agentes, o órgão deixa de existir. A teoria objetiva identifica o órgão como o próprio conjunto de atribuições que dá causa à existência do órgão. Já a teoria eclética une as duas teorias e vê o órgão a partir de dois elementos, o agente e o conjunto de atribuições. Para Di Pietro (2022), a teoria que prevalece no Direito Administrativo brasileiro é a do órgão como “feixe de atribuições, uma unidade inconfundível com os agentes”.

Ela classifica os órgãos públicos:

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores LTDA, 2014.

⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, (35th edição). Grupo GEN, 2022.

Quanto à esfera de ação, em centrais (que exercem suas atribuições em todo o território do ente, como Ministérios e Secretarias) e locais (que atuam sobre parte do território, como delegacias e Postos de Saúde).

Di Pietro (2022) classifica quanto à posição estatal em independentes, autônomos, superiores e subalternos (apud Hely Lopes Meirelles, 2003:71). Independentes originam da Constituição e representam as três funções do Poder do Estado, são as Casas Legislativas, a Chefia do Executivo e os Tribunais. Autônomos se localizam na cúpula da Administração e são subordinados diretamente às chefias dos órgãos independentes. Entram nessa categoria os Ministérios, as Secretarias e o Ministério Público. Superiores são órgãos de direção, controle e comando, são subordinados e controlados por chefia hierarquicamente superior, não possuem autonomia administrativa e nem financeira. São os Departamentos, Coordenadorias, Divisões, Gabinetes. Subalternos são sujeitos à subordinação dos órgãos superiores e exercem principalmente funções de execução.

Quanto à estrutura, classificam-se em simples ou unitários (único centro de atribuições, sem divisões internas) e compostos (formado por outros órgãos, são os Ministérios e Secretarias)

Quanto à composição, singulares (constituído por um único agente) e coletivos (formado por vários agentes)

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) classifica o órgão, quanto à função que exerce, em ativos (“expressam decisões estatais para cumprimento dos fins da pessoa jurídica”),(de controle (fiscalizam e controlam atividades de outros órgãos e agentes) e consultivos (“são os de aconselhamento e elucidação para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos”).

Em suma, por meio do órgão o ente de Direito Público faz cumprir seus objetivos e obrigações, Sem personalidade jurídica própria, o órgão concretiza a vontade imputada pelo ente que lhe deu causa de existir.

3. DO REGIME JURÍDICO DA AUTARQUIA

Autarquia é um ente da Administração Indireta criado para desempenhar serviço público, cuja função demande especificidades alheias ao exercício regular do Administrador. O Decreto-lei 200, em seu artigo 5º, I, define 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”. Portanto, autarquias são pessoas Direito Público, gozam de liberdade administrativa, nos limites da lei que as criou, e não são subordinadas a órgão do Estado, são apenas controladas.

Entes autárquicos são criados pela função legislativa como integrantes da Administração Indireta. Autarquias só podem ser criadas por lei específica (art. 37, XIX, CF), portanto, só por lei podem ser extintas, *pois ato administrativo não poderia destruir o que se construiu por norma de hierarquia superior*, como bem definiu Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu Curso de Direito Administrativo.

Enquanto pessoas de Direito Público, autarquias são regidas pelos mesmos princípios norteadores da Administração Pública. Um dos princípios pelos quais devem zelar é o princípio da supremacia do interesse público¹⁰ sobre o individual, previsto pelo artigo 2º, *caput*, da Lei 9.784/99¹¹. Tal princípio é inerente à Administração Pública e irrenunciável, tem objetivo primordial de atender o bem-estar coletivo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação”, “a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constante a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com dinheiro público”. Celso Antônio Bandeira de Mello, “maneira, na verdade, ‘deveres-poderes’, no *interesse alheio*”, “assujeitamento do poder a uma finalidade instruída no interesse de todos- e não da pessoa exercente do poder”. A especialização técnica da autarquia deve agir em função do interesse público.

¹⁰ Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores LTDA. 2014.

¹¹ Lei 9.784/99. Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Para melhor desempenho do serviço público é garantida à autarquia a prerrogativa de autoadministração. A autoadministração do ente se dá nos limites da lei que o criou, levando-se em conta a área de atuação e os objetivos técnicos que motivaram sua criação. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no aspecto da autoadministração é que as autarquias se diferenciam das pessoas públicas políticas, que têm o poder de se criar o próprio direito, por isso não se poderia falar em autonomia da autarquia, levando em consideração que esta não cria suas próprias normas, mas apenas administra as matérias especificadas pelo ente que a criou. Nesse sentido, Di Pietro defende que a outorga de patrimônio próprio é ponto necessário para a capacidade de autoadministração¹².

Entes autárquicos não são independentes da Administração Direta. O controle das autarquias se dá pelo Ministro da pasta a que são vinculadas para conformação dos objetivos que deram causa a sua criação. Salvo se lei de criação da autarquia disponha o contrário, a relação do Ministro com a autarquia não é de hierarquia, o vínculo é apenas de controle legal. Dessa maneira, é possível que a Administração Direta exerça controle sobre a autarquia, por exemplo, se as medidas do ente não estiverem atendendo ao interesse público.

Para dar cumprimento aos seus objetivos a autarquia goza de autonomia financeira. A autarquia tem a prerrogativa da possibilidade de constituir sua receita por meio de cobrança de taxas provenientes do seu poder de polícia e fiscalizatório, bem como verba própria

Portanto, a autarquia é ente descentralizado da Administração Pública Direta em função das especificidades técnicas de suas competências e atribuições outorgadas por lei; é dotada de autogestão para melhor defesa do interesse público; e está submetida ao controle da Administração Direta, na pessoa do Ministro do órgão a que a autarquia é vinculada.

A seguir, vejamos, no plano concreto, quais foram diferenças entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados enquanto órgão da Administração Direta e enquanto autarquia da Administração Indireta.

¹² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 35. ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

4. A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS CRIADA COMO ÓRGÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA PELA MEDIDA PROVISÓRIA 869/18

O Presidente do Brasil responsável pelo sancionamento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais foi Michel Temer, que ocupava interinamente o cargo de Presidente à época. Michel Temer sancionou a LGPD, ratificando-a, porém com vetos a dispositivos específicos. O trecho da lei que previa a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados foi vetado completamente.

Originalmente, a LGPD trazia, no seu Capítulo IX, os dispositivos 55 a 59 que se dedicavam à criação da ANPD. O artigo 55 do texto aprovado pelo Congresso Nacional criava a autoridade como integrante da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério da Justiça. Esta foi a forma como o legislador buscou garantir o cumprimento das determinações do texto legal: simultaneamente, criar a lei e autoridade que a regularia. Dentre outros artigos da lei, foram vetados os artigos 55 a 59 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, sem que houvesse um equivalente à Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

As razões do veto justificaram a supressão dos artigos que criavam a ANPD, com base na prerrogativa do Presidente da República de exercer o controle constitucional preventivo no ato sancionador. O Presidente identificou no texto legal inconstitucionalidades formais como vício de iniciativa por parte do Congresso Nacional ao criar órgão da Administração Federal, bem como uso da modalidade normativa incorreta para criação de autarquia, cumulando os artigos 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal com o 37, XIX, da Constituição Federal. O artigo 61, § 1º, II, “e”, CF determina que a criação e extinção de órgãos da administração pública federal são de competência legislativa privativa do Presidente da República, ao passo que o artigo 37, XIX, CF dita que a criação de autarquias tem como meio legalmente legítimo projeto de lei com essa finalidade específica, a própria criação da autarquia. Esses foram os pontos que deram causa ao veto da criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados do Brasil. Após o veto da criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, viveu-se um período de incertezas quanto à concretização de uma autoridade reguladora da Lei Geral de Proteção de Dados, até a edição da Medida Provisória n. 869/2018.

O então Presidente Interino Michel Temer, por meio da MP n. 869/2018, deu forma ao que seriam os novos moldes da ANPD. Dentre outras determinações, a norma editada pelo Presidente

levou a alterações à LGPD no que se referia à criação da autoridade reguladora. Foi criada uma autoridade como parte da Administração Direta, integrada à Presidência da República. Tais condições privavam a autoridade de duas características fundamentais à sua finalidade reguladora: autoadministração financeira e autonomia técnica.

O órgão da Administração Direta é tão somente um membro constituinte do ente a que pertence, não tem vontade própria, nem personalidade jurídica e dá exclusivo cumprimento aos desígnios comandados pelo corpo principal. Assim como a mão não pensa sem o cérebro, o órgão da administração direta não decide sem o ente. Enquanto parte da Presidência da República, a suposta autoridade não poderia autonomia de decisão técnica sobre as necessárias regulamentações da LGPD. A ausência de autonomia técnica por parte da autoridade deixa ela sujeita às variações políticas típicas da Administração Direta.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais regula o tratamento de dados não apenas por particulares mas também por parte do Poder Público¹³. Em algumas ocasiões a Presidência da República figura como operador/controlador¹⁴ do tratamento de dados pessoais, como quando é detentor de dados previdenciários ou de beneficiários de programas sociais. Estar na posição de regulamentador e regulamentado, pode gerar conflito de interesses do ente político em relação à lei.

Ademais, a Presidência da República não possui expertise técnica exigida para a deliberação acerca de uma lei com singulares demandas e desafios. A falta de conhecimento aprofundado sobre o plano concreto de aplicação da lei levaria a regulamentações atécnicas. Na prática, a aplicação das normas gerais apresentadas pela LGPD não cumpriria seus efeitos.

Portanto, levando em consideração que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais prevê regras gerais e que órgão da Administração Direta não possui vontade própria para regulamentar a lei, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados vinculada à Presidência da República não reúne as características necessárias para garantir a aplicação da LGPD ao caso concreto.

¹³ LGPD, Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) , deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

¹⁴ LGPD, Art. 5º, VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

LGPD, Art. 5º, VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;

Resta-nos verificar como se comportou a ANPD ao alçar status ente autárquico da Administração Indireta.

5. A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS COMO AUTARQUIA

Em junho de 2022, o então Presidente da República editou a Medida Provisória 1.124/22, convertida na Lei 14.460/22, em outubro de 2022. A norma criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados como autarquia especial, mantendo-se a estrutura organizacional e competência previstas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Esse era o passo que faltava para se concretizar a autonomia da autoridade.

Agora, como um membro da Administração Indireta, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados possui personalidade jurídica própria, respondendo por si, na medida em que lhe autoriza a lei que a criou.

Art. 55-A. Fica criada a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), autarquia de natureza especial, dotada de autonomia técnica e decisória, com patrimônio próprio e com sede e foro no Distrito Federal.

O novo formato autárquico garantiu autonomia financeira à ANPD. A norma atribuiu a possibilidade de transferência de bens da Presidência da República à autarquia, bem como previu a capacidade do ente de adquirir e incorporar patrimônio.

Art. 55-M. Constituem o patrimônio da ANPD os bens e os direitos:
I - que lhe forem transferidos pelos órgãos da Presidência da República; e
II - que venha a adquirir ou a incorporar.

Ainda, foram detalhados os meios com que a ANPD constituiria seu patrimônio para subsistência.

Art. 55-L. Constituem receitas da ANPD:
I - as dotações, consignadas no orçamento geral da União, os créditos especiais, os créditos adicionais, as transferências e os repasses que lhe forem conferidos;
II - as doações, os legados, as subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;
III - os valores apurados na venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade;
IV - os valores apurados em aplicações no mercado financeiro das receitas previstas neste artigo;

É elemento fundamental da autoridade o seu Conselho Diretor, por meio do qual é formulado o juízo da autoridade. Para auxiliá-lo foi formado o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais, órgão colegiado para deliberação acerca dos temas relativos à proteção de dados.

Art. 55-C. A ANPD é composta de:

- I - Conselho Diretor, órgão máximo de direção;
- II - Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade;
- III - Corregedoria;
- IV - Ouvidoria;
- V - órgão de assessoramento jurídico próprio; e
- V - Procuradoria; e
- V-A - Procuradoria; e
- VI - unidades administrativas e unidades especializadas necessárias à aplicação do disposto nesta Lei.

O Conselho Diretor é órgão máximo da ANPD e é constituído por cinco diretores, que manifestam seu entendimento por meio de despacho decisório e voto, sendo vedada a abstenção, ressalvadas as hipóteses legais para tal¹⁵. Os votos devem ser fundamentados, claros e estar de acordo com as decisões anteriores do órgão.¹⁶

O Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade é o órgão consultivo da ANPD, o qual fornecerá embasamento para os despachos decisórios e votos do Conselho Diretor. Assim, ficou formado o melhor modelo do ente Autoridade Nacional de Proteção de Dados para regulamentar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, dotado de autonomia técnica e financeira, possibilitando atos decisórios com menor interferência política.

¹⁵ Portaria nº 1, de 8 de março de 2021. Art. 4º, caput.

¹⁶ Portaria nº 1, de 8 de março de 2021. Art. 4º, §3º.

CONCLUSÃO

Como demonstrado ao longo do trabalho, a proteção de dados pessoais é um tema de relevante importância para a sociedade. A Lei Geral de Proteção de Dados é a garantia ao cidadão de que o inevitável tratamento de seus dados está sujeito a regras em sua defesa.

Analisada a Autoridade Nacional de Proteção de Dados em sua forma de órgão da Administração Direta e em sua forma de autarquia da Administração Indireta, evidenciou-se que a forma autárquica é a mais adequada à produção dos efeitos da norma abstrata no mundo real. Apesar do papel fundamental da LGPD, seu texto de natureza geral não pode por si só produzir no mundo real todas as garantias desejáveis. Sendo assim, são necessárias autonomia técnica e financeira do órgão regulador para melhor aplicação da lei. Portanto, fica evidente que para a melhor aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais ela deve, obrigatoriamente, ser regulamentada por uma autoridade na forma de autarquia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 2017, pag. 25. Atlas. 6ª ed. São Paulo.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores LTDA, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, (35th edição). Grupo GEN, 2022.

Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) (UE) 2016/679

General Data Protection Regulation (GDPR) (EU) 2016/679

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Lei 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

Medida Provisória n. 869/2018

Medida Provisória 1.124/2022

Lei 9.784/99

Lei 14.460/22

Portaria nº 1, de 8 de março de 2021

TIME. **Facebook's New Controversy Shows How Easily Online Political Ads Can Manipulate You.**

<<https://time.com/5197255/facebook-cambridge-analytica-donald-trump-ads-data/>>. Acessado em 07/10/2022 às 17:41

EL PAÍS. **“O ‘Brexit’ não teria acontecido sem a Cambridge Analytica”.**

<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/26/internacional/1522058765_703094.amp.html>.

Acessado em 07/10/2022 às 17:43

G1. **Justiça multa concessionária em R\$ 100 mil por coleta de dados de passageiros na Linha 4-Amarela do Metrô de SP.**

<<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/05/11/justica-multa-concessionaria-em-r-100-mil-por-coleta-de-dados-de-passageiros-na-linha-4-amarela-do-metro-de-sp.ghtml>>. Acessado em 07/10/2022 às 17:45.