



Gabinete do Senador Izalci Lucas

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.187, DE 13 DE SETEMBRO DE 2023

EMENDA Nº

Inclua-se, onde couber, na MPV nº 1.187, de 2023, o seguinte artigo, renumerando-se os demais:

Art. XX. O art. 51 da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 51. O disposto no art. 3º e, no que couber, nos arts. 14 a 20 desta Lei aplica-se ao Cade e à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) foi criada como órgão integrante da Presidência da República pela Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019, que alterou a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

A mesma lei estabeleceu que a natureza jurídica da ANPD seria transitória, de modo que poderia ser transformada pelo Poder Executivo em autarquia de natureza especial no prazo de até dois anos. Essa alteração foi efetivada pela Lei nº 14.460, de 25 de outubro de 2022, que deu nova redação ao art. 55-A da LGPD, para transformar a ANPD em autarquia de natureza especial, dotada de autonomia técnica e decisória.

Ocorre que a nova redação da LGPD não trouxe definição clara e objetiva do conceito de autarquia especial e das prerrogativas legais inerentes a esse regime jurídico conferidas a ANPD. Na prática, esta omissão legislativa gera insegurança jurídica e tem suscitado dúvidas sobre a real extensão da autonomia conferida por lei à ANPD.

É o que se verifica, por exemplo, no que concerne à gestão administrativa e financeira da autarquia, atualmente dependente de delegações e aprovações do Ministério Supervisor para atos ordinários como contratações e assinatura de contratos administrativos.

A ausência de definição legal das prerrogativas conferidas à ANPD põe em risco o cumprimento de seu mandato legal. Mais precisamente, abre-se a possibilidade de interferência indevida em sua atuação, comprometendo-se a autonomia que lhe foi garantida por lei e o exercício pleno das relevantes competências de proteger o direito fundamental à proteção de dados pessoais, regulamentar a LGPD e fiscalizar o cumprimento de seus dispositivos, inclusive por parte de entidades e órgãos públicos.



Gabinete do Senador Izalci Lucas

Diante desse cenário, a presente Emenda visa estabelecer de forma clara e objetiva a definição e as prerrogativas legais que integram o regime autárquico especial a que se submete a ANPD.

Para tanto, propõe-se adotar a mesma definição que consta do art. 3º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, aplicável às agências reguladoras, que também são autarquias de natureza especial, e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). A alteração proposta estabelece ainda que serão aplicáveis à ANPD, no que couber, as medidas de prestação de contas e de controle social previstas nos arts. 14 a 20 da Lei nº 13.848, de 2019, seguindo, também quanto a este ponto, o mesmo modelo legal adotado para o Cade.

Cumprе ressaltar que a alteração proposta consolida a autonomia e o regime jurídico especial conferido a ANPD pela Lei Geral de Proteção de Dados. A necessidade da criação de um órgão técnico, independente e dotado de autonomia administrativa e financeira para a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em sintonia com o cenário internacional, restou evidente desde o início do processo legislativo que culminaria na edição da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Assim, em Parecer da Comissão Especial proferido em Plenário sobre o PL nº 4060, de 2012, o Deputado Orlando Silva, relator da proposta, sinalizou para a necessidade da criação de um órgão técnico, dotado de independência e autonomia administrativa e financeira para a expedição de normas complementares e fiscalização do setor, conforme segue:

É consenso que uma aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais depende da criação de um órgão técnico, centralizado e com independência e autonomia administrativa e financeira para expedir normas complementares e fiscalizar o setor. Durante a tramitação deste Projeto ficou claro que, muito embora a cultura de proteção de dados pessoais vem aumentando na sociedade moderna, trata-se de um setor de grande complexidade técnica e elevada assimetria de informação entre titulares e agentes de tratamento. Nesse sentido, a proposta do Poder Executivo já previa a designação de um órgão competente para fiscalizar o setor, o que autoriza a apresentação de emendas parlamentares nesta área. Acreditamos que algumas características do órgão são essenciais de serem determinadas nesta Lei Geral. A primeira delas é a mencionada independência. Com isso em mente, propomos nomear o órgão competente como Autoridade Nacional de Proteção de Dados, no âmbito da administração indireta.

O Deputado Orlando Silva também foi relator da Medida Provisória nº 869, de 2018, que alterou a LGPD a fim de estabelecer a criação da ANPD, enquanto órgão vinculado à Presidência República, após o veto à redação original da lei, sob a justificativa de vício de iniciativa. Na ocasião, no parecer apresentado à Comissão Mista que analisou a Medida Provisória, o deputado destacou que cerca de 80% dos países que editaram leis de proteção de dados pessoais possuem uma autoridade nacional independente. Mais do que isso, estudos demonstraram que a maioria dos países optou por um modelo em que o órgão regulador desfruta de grau de independência bastante elevado. Confira-se:



Gabinete do Senador Izalci Lucas

SF/23581.72903-69

Nos últimos anos, as autoridades nacionais de proteção de dados pessoais têm se expandido em número e rol de competências ao redor do mundo. Hoje há, pelo menos, 120 países com leis vigentes de proteção de dados pessoais e até 2020 esse número deverá subir para cerca de 134.

Destes 120 países, apenas cerca de 10% não dispuseram sobre a criação de um ente governamental especializado para regular a proteção de dados pessoais. Em outros 10%, apesar da previsão da existência de um órgão de controle, não há independência administrativa, já que as respectivas leis contam com previsões legislativas expressas de obediência a diretivas ou orientações de outros órgãos do Poder Executivo. Isso significa que próximo de 80% dos países que editaram uma lei de proteção de dados pessoais possuem uma autoridade nacional independente. Embora os modelos sejam os mais variados, alguns estudos mostram que a maioria dos países optou por um modelo em que o órgão de controle desfruta de grau de independência bastante elevado.

Na mesma linha, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00141/2022 ME CC, que acompanhou a MP nº 869, de 2018, já mencionava que a separação hierárquica da Autoridade em relação à administração pública direta seria necessária para que houvesse o estabelecimento de maior grau de independência funcional, fator de elevada relevância para a legitimação da entidade no contexto nacional e internacional.¹ Assim, o modelo de autarquia especial mostrou-se recomendável, haja vista a possibilidade de compatibilização de especialização técnica, estabilidade jurídica e proteção contra interferências políticas. Destaca-se a seguir os seguintes trechos da EMI, subscrita pelos Ministros de Estado da Economia e da Casa Civil à época:

9. [...] A **autonomia administrativa** assegurada pela criação de uma autarquia trará: (i) **maior confiabilidade no sistema regulatório brasileiro de proteção de dados**; (ii) **maior compatibilidade frente a outros regimes regulatórios semelhantes**; (iii) **harmonização internacional, com benefícios potenciais para a economia de dados brasileira**, bem como para **garantir maior segurança e soberania nacional dos dados pessoais dos cidadãos brasileiros**; (iv) **maior possibilidade de ingresso em blocos econômicos e organismos internacionais de relevância**; e (v) **maior protagonismo brasileiro na economia digital e em proteção de dados em âmbito nacional e internacional**.

10. Ao considerar a ANPD frente aos modelos regulatórios brasileiros, vê-se que a **separação hierárquica da Autoridade perante a administração pública direta é necessária para estabelecer maior grau de independência institucional**, um fator de elevada importância para a legitimação da entidade no contexto nacional e internacional.

11. **O Brasil adotou para as autoridades reguladoras o modelo de autarquia especial como mecanismo para promover a especialização técnica, a estabilidade jurídica e a proteção contra interferência política. Tal modelo oferece uma estrutura especializada e descentralizada da atuação estatal, com autonomia administrativa e poderes de supervisão, fiscalização e normatização de atividades. Esse modelo também é adotado em vários contextos internacionais, como é o caso nos Estados Unidos e Europa.**

12. Portanto, a **autonomia administrativa da ANPD terá o condão de trazer, em primeiro lugar, maior confiabilidade ao sistema regulatório brasileiro de proteção de dados**, bem como maior compatibilidade frente a outros sistemas regulatórios de nosso ordenamento, em que o modelo autárquico já é adotado.

13. Outro **impacto positivo de se assegurar maior independência à ANPD** será auxiliar na possibilidade de ingresso do Brasil em blocos econômicos e em grupos internacionais de relevância.

¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Mensagem nº 295. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2198950. Acesso em: 03 abr. 2023.



Gabinete do Senador Izalci Lucas

14. De forma crescente, portanto, blocos econômicos têm defendido a importância de uma estrutura regulatória de proteção de dados robusta para facilitar fluxos de dados internacionais. **Em muitas oportunidades a existência de uma autoridade reguladora independente é um dos critérios para comprovar a robustez do regime de proteção de dados de um país.**

Como se pode verificar, a Exposição de Motivos da MP nº 1.124/2022, norma que foi aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na Lei nº 14.460/2022, menciona expressamente que a escolha pelo modelo de autarquia de natureza especial seria necessária para conferir à ANPD maior independência, caracterizada pela especialização técnica, estabilidade de seus dirigentes e autonomia administrativa.

Esse modelo, de todo similar ao das agências reguladoras, foi previsto na LGPD em diversos dispositivos. A esse respeito, vale mencionar que os Diretores da ANPD são indicados pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal, possuindo mandato fixo. Ademais, somente podem perder seus cargos em hipóteses excepcionais previstas em lei (arts. 55-D e 55-E, LGPD), de forma similar aos dirigentes das agências reguladoras e do Banco Central.

Além da investidura a termo de seus diretores e da estabilidade durante o mandato, a LGPD conferiu ao Conselho Diretor a prerrogativa de deliberar, na esfera administrativa, em caráter terminativo, sobre as suas próprias competências e os casos omissos, bem como fixar a interpretação da LGPD (art. 55-J, XX).

Da mesma forma, a ANPD possui expressa competência para editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade (art. 55-J, XIII), estabelecendo obrigações aos agentes regulados com base nas disposições da LGPD. A LGPD estabeleceu, ainda, que as competências da ANPD prevalecerão, no que se refere à proteção de dados pessoais, sobre as competências correlatas de outras entidades ou órgãos da administração pública (art. 55-K), como característica de sua natureza especial.

Outro ponto que merece ser destacado é a atribuição ao Conselho Diretor de competência para elaborar o seu regimento interno (art. 55-G, § 2º) e de indicar os ocupantes dos cargos e funções de confiança da ANPD, que são designados pelo Diretor-Presidente (art. 55-I).

Adicionalmente, a ANPD possui competências de fiscalização e aplicação de sanções administrativas não somente sobre o setor privado, mas também sobre o setor público, incluindo, neste último caso, entidades e órgãos públicos das três esferas federativas e dos três Poderes. Tais competências incluem, por exemplo, a possibilidade de aplicar sanções graves, como as de suspensão ou proibição de atividades de tratamento de dados pessoais.

Considerando todo o rol de características únicas que a LGPD traz, a efetiva autonomia da ANPD é um pressuposto necessário para que suas competências, especialmente a fiscalização e aplicação de sanções administrativas, possam ser exercidas sem ingerências indevidas e de forma imparcial e isonômica.

Da mesma forma, a expressa definição do regime jurídico aplicável à ANPD é um elemento central a ser considerado no âmbito das relações internacionais entre o



Gabinete do Senador Izalci Lucas

Brasil e parceiros estratégicos, como a União Europeia. Segundo o Regulamento Geral de Proteção de Dados Europeu (art. 45, 2, “b”), a Comissão Europeia somente poderá emitir uma “decisão de adequação”, por meio da qual é autorizada de forma prévia e ampla a realização de transferências de dados pessoais da União Europeia para um determinado país, se, entre outros requisitos, for comprovada a existência e o efetivo funcionamento de uma autoridade reguladora independente.

Por sua vez, no estudo “A caminho da Era Digital no Brasil”, publicado em 2020, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendou expressamente ao Brasil a garantia de que a ANPD “opere com total independência”, apontando esta garantia como um pressuposto necessário para ampliar a confiança das relações econômicas e sociais no País, no contexto da transformação digital. No mesmo documento, a OCDE destacou a necessidade de a legislação conferir de forma plena e expressa a autonomia da ANPD:

Deve-se observar que estruturas administrativas e legais que deixam aberta uma possibilidade, ainda que pequena, de uma autoridade responsável pela aplicação das leis de privacidade, ser instruída por outro órgão administrativo quanto ao modo de exercer suas funções, não satisfazem o critério de independência. A independência pode não ser plenamente alcançada, nos termos do Artigo 55-A da Lei 13.853, se a ANPD: for um órgão de administração pública federal; for integrante da Presidência da República; tiver natureza jurídica transitória; “for transformada pelo Poder Executivo em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Presidência da República”; não tiver verba garantida na lei orçamentária anual.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou sobre a relevância e a necessidade de fortalecimento institucional da ANPD, com o reconhecimento de sua autonomia e demais prerrogativas necessárias para o cumprimento de seu mandato legal, conforme se verifica da seguinte recomendação proferida no recente Acórdão nº 1384, de 15 de junho de 2022:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que adotem as **medidas necessárias para alterar a natureza jurídica e promover a reestruturação organizacional da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, conferindo o grau de independência e os meios necessários para o pleno exercício de suas atribuições**, de acordo com o exposto na Nota Técnica 3/SG/ANPD e à **semelhança do preconizado em normas internacionais, como o Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia e a Convenção 108 do Conselho da Europa.**

Do voto do relator, Ministro Augusto Nardes, merece ser transcrita a seguinte passagem, que traz a fundamentação acolhida pelos Ministros no referido Acórdão:

63. Por fim, foi apontado que a Natureza jurídica da ANPD não confere a independência necessária para uma autoridade de proteção de dados. Entendo ser esta uma das principais questões a serem tratadas nos presentes autos.

64. De acordo com o relatório precedente, “em reunião com a equipe de auditoria, os diretores da ANPD ressaltaram a necessidade de se alterar a natureza jurídica do órgão, visando ter condições de cumprir efetivamente sua missão. Mencionaram fortes restrições de pessoal e a ausência de autonomia financeira, o que impediria a elaboração de orçamentos próprios que



Gabinete do Senador Izalci Lucas

SF/23581.72903-69

contemplassem as demandas indispensáveis para sua estruturação. Não há sistemas informatizados próprios para auxiliar no fluxo dos processos de trabalho e até mesmo os computadores utilizados pelos diretores são pessoais e não institucionais, o que provoca diversos riscos de segurança da informação e expõe o órgão a violações de dados pessoais, causando, além dos impactos materiais, danos irreparáveis à reputação do órgão”.

65. Ainda segundo a equipe, “mesmo tendo autonomia técnica e decisória prevista na legislação, **a subordinação à Presidência da República e a consequente submissão ao poder hierárquico, com ausência de autonomia administrativa e financeira, não conferem à ANPD o grau de independência desejado para uma autoridade de proteção de dados, estando em desacordo com normas e boas práticas internacionais**”.

66. **Essa questão é de absoluta relevância nacional.** A matéria tratada pela ANPD, em época na qual as informações das pessoas físicas e jurídicas são armazenadas em diversos sistemas informatizados, é de extrema sensibilidade. O mau uso dessas informações poderá causar grandes problemas na esfera política, social e econômica.

67. Nessa linha, por exemplo, **de acordo com o artigo 52 do Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia, toda autoridade de proteção de dados deve ter assegurada:**

(i) **total independência no exercício de suas competências**, devendo seus membros estarem livres de qualquer influência externa, seja direta ou indireta, sendo vedado procurar ou receber instruções de quem quer que seja;

(ii) o provimento de recursos humanos, técnicos e financeiros, além de infraestrutura necessária para o efetivo exercício de suas atribuições;

(iii) a escolha de seu quadro de pessoal, que deve ser próprio da autoridade; e

(iv) orçamentos anuais separados, com sujeição a controles financeiros que não afetem sua independência.

68. Além do mencionado regulamento, existem diversas diretivas internacionais no mesmo sentido que foram destacadas pela unidade técnica, a exemplo da Convenção 108 do Conselho da Europa para a Proteção das Pessoas com relação ao Tratamento Automatizado de Dados Pessoais e a Lei de Privacidade do Consumidor da Califórnia (California Consumer Privacy Act - CCPA).

[...]

71. Desse modo, entendo apropriada recomendação à Casa Civil da Presidência da República para que avalie no trato do tema **a transformação da ANPD em agência reguladora ou autarquia em regime especial, visando dar a ela maior autonomia administrativa e financeira, nos moldes previstos originalmente no Projeto de Lei 53/2018, acompanhada de uma reestruturação organizacional e da criação de cargos para expandir as unidades finalísticas e fortalecer as unidades administrativas.**

71.1. A propósito, registro que na data de 13/6/2022 foi editada a Medida Provisória nº 1.124 que alterou a Lei nº 13.709/2018 e transformou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados em autarquia de natureza especial, assim como alterou a Estrutura Regimental da ANPD.

71.2. Considerando tratar-se de Medida Provisória, ainda sujeita à validação do Congresso Nacional, entendo oportuno manter a retromencionada recomendação.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em decisão recente, que as autarquias de regime especial, a exemplo das agências reguladoras, são *“caracterizadas por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. Esse regime especial foi concebido para lhes assegurar independência e isenção no desempenho de suas funções normativas, fiscalizatórias e sancionatórias”* (ADI nº 6033, Rel. Min. Roberto Barroso, 06/03/2023).



Gabinete do Senador Izalci Lucas

SF/23581.72903-69

A efetiva autonomia da ANPD, por isso, é um pressuposto necessário para que essa competência possa ser exercida sem ingerências indevidas e de forma imparcial e isonômica. Como bem explica José Jerônimo Lima, *“o fato da Administração Pública estar sujeita a aplicação da LGPD e a regulação levada a efeito pela ANPD reforça a necessidade de lhe atribuir um desenho institucional que lhe assegure a independência formal, de forma a assegurar uma atuação autônoma em relação ao ente político sujeito a fiscalização”*.²

Parâmetros similares foram firmados pelo **Supremo Tribunal Federal** em recente decisão, que **reconheceu a relação direta entre a autonomia conferida à ANPD e a efetiva proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais**. Conforme exposto pelo Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI nº 6649 e da ADPF nº 695, em voto acolhido pelos demais Ministros da Corte, na sessão de julgamento realizada em setembro de 2022:

O exame dos modelos adotados pelas nações democráticas, especialmente pela perspectiva do arquétipo legal das autoridades públicas de controle, **revela uma correlação necessária entre a previsão de mecanismos capazes de garantir independência a essas entidades e a efetiva defesa do direito de proteção de dados pessoais**.

Nesse sentido, **a experiência internacional é capaz de demonstrar que a tutela efetiva do direito à privacidade depende da correta calibragem do perfil institucional dos órgãos responsáveis pela regulamentação, controle e monitoramento de atividades de tratamento de dados pessoais**. Assim, é fundamental reconhecer a necessidade de estruturar essas entidades a partir de uma composição plural e democrática, aberta, em alguma medida, a constante diálogo com a sociedade civil.

No âmbito interno, **esse modelo tem sido reproduzido nas legislações setoriais aprovadas pelo Congresso Nacional. É o que ocorreu, por exemplo, com a instituição da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), composta fundamentalmente por 5 diretores escolhidos pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação do Senado Federal**. Adicionalmente, a lei exigiu que os membros tenham reputação ilibada, nível superior de educação e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos pretendidos. Estabeleceu, por fim, mandato de 4 anos para os diretores, que somente perderão seus cargos em virtude de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou pena de demissão decorrente de processo disciplinar (arts. 55-D e 55-E da Lei 13.709/18).

Em suma, **o que se pretende com a presente Emenda é esclarecer que o regime autárquico especial aplicável à ANPD é o mesmo constante na Lei nº 13.848, de 2019, de modo a conferir maior segurança jurídica à sua atuação e evitar interferências indevidas que prejudiquem o cumprimento de seu mandato legal e a garantia do direito fundamental à proteção de dados pessoais**.

Dessa forma, **será reafirmado e consolidado o entendimento firmado pelo Poder Legislativo desde a redação original da LGPD**, e confirmado pela Lei nº 14.460, de 2022, de que a ANPD é uma autarquia de natureza especial, com a autonomia

² LIMA, José Jerônimo. A estruturação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados: desafios para a efetividade da LGPD. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/phpjP4VB0.pdf/consult/phpjP4VB0.pdf>.



Gabinete do Senador Izalci Lucas

e as prerrogativas inerentes a este regime jurídico, que é próprio dos órgãos que atuam como reguladores independentes.

Por essas razões, solicito aos Nobres Pares o necessário apoio para a aprovação desta Emenda.