



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DA ANPD
GABINETE
ED. VENÂNCIO 3000 - 9º ANDAR.

PARECER n. 00006/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU

NUP: 00261.000924/2022-59

INTERESSADOS: AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

ASSUNTOS: LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD)

EMENTA: Direito Administrativo. Minuta do "Guia Orientativo - Tratamento de dados pessoais de alto risco". Art 55-J, incisos VI e VII, da Lei n.º 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados). Regularidade jurídico-formal da minuta condicionada ao atendimento das recomendações ora apresentadas.

Senhor Procurador-Chefe da PFE junto à ANPD,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo enviado a esta Procuradoria Federal Especializada da ANPD pela Coordenação-Geral de Normatização (CGN), com vistas à análise jurídica da minuta do "*Guia orientativo de dados pessoais de alto risco*", a ser divulgado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

2. No que importa ao exame do caso, o feito encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- Despacho que "*instaura processo para elaboração de minuta desse Guia de orientação de agentes de tratamento de pequeno porte (ATPP) na avaliação do tratamento de alto risco*" datado de 04 de maio de 2022 (SEI 0050867);
- Nota Técnica nº 38/2022/CGN/ANPD - proposição de tomada de subsídios voltada aos agentes de tratamento de dados pessoais e especialistas (SEI 0050875);
- Ofício nº 14/2023/CGN/ANPD - a Coordenação-Geral de Normatização informou todas as áreas da ANPD sobre a abertura de Consulta Interna referente à Minuta de Guia Orientativo - Tratamento de Dados Pessoais de Alto Risco, para a proteção e dados pessoais (SEI 0050917);
- Minuta oriunda das contribuições oferecidas pelos servidores da ANPD (SEI 0115660);
- Nota Técnica nº 212/2024/CON1/CGN/ANPD - Análise das contribuições recebidas pelos servidores da ANPD e Proposta de Consulta à Sociedade de Guia Orientativo - Tratamento de Dados Pessoais de Alto Risco, em formato de Estudo Preliminar. (SEI 0115663);
- Despacho em que o Coordenador-Geral de Normatização aprova manifestação anterior e propõe Consulta à Sociedade da minuta do Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais de Alto Risco, em formato de Estudo Preliminar, nos termos do Documento SUPER/ANPD nº 0115660 e da Planilha SUPER/ANPD nº 0115662, por meio da plataforma Participa+Brasil (SEI 0115671);
- Deliberação da Equipe de Projeto sobre as contribuições oferecidas na Tomada de Subsídios e pelos servidores da ANPD (Atas de Reuniões SEI nº 0063731, 0063754, 0104764 e 0104767);
- Nota Técnica nº 2/2025/CON1/CGN/ANPD, por meio da qual a Coordenação-Geral de Normatização promoveu a análise das contribuições recebidas na consulta à sociedade e encaminhou os autos a esta Procuradoria, para análise (SEI 0165485);
- Minuta de Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais de Alto Risco (SEI 0165550).

3. É o breve relatório. Passo ao exame do feito.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Considerações preliminares

4. À luz do art. 131 da Constituição Federal, do art. 10, §1º, da Lei nº 10.480, de 02 de julho de 2002, e do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da ANPD, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, que escapam às suas atribuições. Neste sentido, invoca-se o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

BPC nº. 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

5. De fato, o exame do mérito do ato administrativo é matéria de ordem técnica, não cabendo ao órgão jurídico sopesá-la. É importante ressaltar, entretanto, que o administrador público deve observância aos princípios da boa gestão e da persecução constante do interesse público.

6. Neste sentido, nos termos do § 1º do artigo 37 da Lei nº 13.327, de 29 de junho de 2016, compete aos Procuradores Federais da Advocacia-Geral da União "garantir a segurança jurídica das ações governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade institucional da atuação".

7. Ademais, é competência desta Procuradoria Federal Especializada, nos termos do artigo 23, do Anexo I, do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, e do artigo 15 da Portaria ANPD nº 1, de 8 de março de 2021, dentre outras, exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito da ANPD e aplicar, no que couber, o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

8. Assim, a análise jurídica da proposta em questão terá por objetivo verificar a legalidade e conformidade jurídica da minuta de Guia Orientativo apresentada, bem como a regularidade da instrução processual, à luz da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e de outros normativos de regência, quando for o caso.

2.2 Análise da conformidade e legalidade da minuta

9. Inicialmente, cabe ressaltar que o Guia Orientativo não é considerado um ato normativo em sentido estrito, por não se constituir em norma cogente. Mais se aproxima da figura da "soft law"^[1], utilizada no direito internacional, por não instituir um procedimento obrigatório, embora com esta também não se confunda, em decorrência do seu informado caráter não vinculante.

10. De fato, as orientações do Guia não vinculam o administrado, nem é esta a finalidade pretendida no caso concreto. Neste ponto, destaca-se que não houve formalização do termo de abertura trazendo tal detalhamento, mas se pode inferir da Nota Técnica nº 38/2022/CGN/ANPD sobre a tomada de subsídios voltada aos agentes de tratamento de dados pessoais e especialistas e demais manifestações técnicas constantes dos autos -, caso em que haveria de ser utilizado o devido processo normativo estabelecido para tanto (art. 55-J, §2º, da Lei nº 13.708, de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD).

11. Dito isto, passa-se à análise da conformidade e da legalidade da minuta enviada ao crivo desta PFE/ANPD.

12. Em relação ao **objeto** destaca-se que o despacho de instauração do procedimento (SEI 0050867) direcionou seu tema no sentido de "disponibilizar guias e orientações com o objetivo de auxiliar os agentes de tratamento de pequeno porte na avaliação do tratamento de alto risco". (grifo nosso)

13. Entretanto, conforme maturação, percebe-se que houve uma ampliação do objeto, visto que, não poderia se limitar aos agentes de pequeno porte, conforme expressado no item 2.19 da nota técnica 212 (SEI 0115663), nos seguintes termos:

"É importante atentar para o fato de que, ainda que a previsão da larga escala esteja contida no Regulamento do ATPP, atinente aos agentes de tratamento de pequeno porte, deve ser considerada em qualquer operação de tratamento de dados pessoais, independentemente do porte do agente de tratamento." (grifo nosso)

14. Ademais, a própria minuta em análise, corrobora essa compreensão, ao fixar que:

"1.A definição de alto risco na esfera do tratamento de dados pessoais é um tema ainda complexo e objeto de muitas indagações. No contexto regulatório brasileiro de proteção de dados pessoais, essa discussão ganhou maior impulso com a publicação da Resolução CD/ANPD nº 2, de 27 de janeiro de 2022, a qual aprova o Regulamento de aplicação da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) para Agentes de Tratamento de Pequeno Porte (RATTP).

2. Neste regulamento, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), entendendo a importância do tema, observou a necessidade de estabelecer conceito de forma mais objetiva e esclarecer quais são os elementos que poderão auxiliar o agente de tratamento, de pequeno porte ou não, a fim de caracterizar-se o tratamento de dados pessoais será de alto risco.

3. Sendo assim, embora tal regulamento disponha sobre o regime regulatório de exceção para agentes de tratamento de pequeno porte, as definições e regras de tratamento de dados pessoais de alto risco valerão para todos os agentes. (grifo nosso)"

15. Trata-se, portanto, de objeto material e juridicamente lícito, possível e determinado relacionado ao tratamento de dados pessoais de alto risco.

16. Prosseguindo no exame, constata-se que a **forma** escolhida para exteriorização do conteúdo constante da minuta em análise - *guia orientativo* - revela a intenção da área consultante em não conferir ao referido documento densidade normativa suficiente para revesti-lo do tratamento jurídico vinculante. Noutras palavras, por ser um guia, apresenta-se como manifestação técnica não cogente (não vinculativa), mas veiculadora de boas práticas, destinado a auxiliar os agentes de tratamento na interpretação de conceitos e regras da LGPD.

17. Outrossim, a utilização da forma de *guia* atende ao exigido na LGPD e no Regimento Interno da ANPD (Portaria ANPD nº. 1 de 8 de março de 2021), mais especificamente ao *caput* do art. 51 deste último, que prevê um rol meramente exemplificativo de instrumentos por meio dos quais a Autoridade poderá se manifestar.

18. Quanto à **competência** para produção do ato, verifica-se que o conteúdo do guia é expressão do delineado nos incisos VI e VII do art. 55-J da LGPD. No âmbito interno, foi atribuída à Coordenação-Geral de Normatização (CGN/ANPD) a competência para "elaborar guias e recomendações, bem como proposições normativas, orientações e procedimentos simplificados nos termos da Lei nº 13.709, de 2018, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor", ex vi do art. 16, inciso II, do Regimento Interno, o que foi observado na espécie.

19. **Recomenda-se**, porém, que a proposição final do Guia Orientativo seja submetida à aprovação do Conselho Diretor, como determina o dispositivo do Regimento Interno acima indicado.

20. No tocante à **motivação** do ato proposto, verifica-se que a Administração justifica, de forma sintética, no item 2.16 da Nota Técnica nº 212/2024/CON1/CGN/ANPD (SEI 0115663) que "o objetivo é elucidar o conceito de alto risco, bem como dos aspectos que permitem a sua identificação à sociedade, em especial aos agentes de tratamento, promovendo maior segurança jurídica e transparência."

21. A fim de subsidiar as orientações a serem conferidas aos administrados no texto do Guia Orientativo, a Administração elaborou a Minuta oriunda das contribuições oferecidas pelos servidores da ANPD (SEI 0115660)

22. Além disso, tem-se a Nota Técnica nº 2/2025/CON1/CGN/ANPD, por meio da qual a Coordenação-Geral de

Normatização analisou as contribuições apresentadas pela sociedade, após disponibilização do texto do Guia Orientativo para ampla discussão com a comunidade, tendo sido apresentadas naqueles documentos as justificativas para acolhimento, ou não, das sugestões recebidas.

23. Considera-se, assim, que foram indicados os pressupostos de fato e os elementos de direito que precedem a edição do Guia Orientativo, em atenção ao art. 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

24. Porém, deve-se deixar claro que o Guia Orientativo **não** é o instrumento adequado para regulamentar dispositivos normativos, isto é, para dispor (*rectius*, estabelecer, prever) conceitos e estipular regras sobre a matéria a que se refere. Tal regulamentação, se fosse o caso, apenas pode ocorrer, decerto, por meio da edição de **ato normativo** por parte da ANPD, observado o art. 55-J, § 2º, da Lei nº 13.709, de 2018, e o procedimento estabelecido na Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021, em especial no tocante à realização de consulta e audiência públicas, bem como de análise de impacto regulatório.

25. Muito embora um Guia Orientativo, sem dúvidas, termine por direcionar tanto a conduta dos agentes regulados pela ANPD - ao indicar-lhes a interpretação que a autarquia considera mais apropriada acerca da matéria nele abordada - quanto a atuação dos órgãos internos da própria autarquia no desempenho de sua atividade finalística, verifica-se que tal instrumento, à míngua de caráter normativo e cogente, se limita a informar e orientar o respectivo público alvo acerca de um determinado assunto.

26. Assim, parece-nos importante alertar a área técnica no sentido de que desvincule na parte de apresentação da edição do Guia Orientativo - Tratamento de dados de alto risco qualquer expressão que induza a dubiedade da interpretação.

27. Nesse sentido, no item "apresentação" do Guia sugere-se alteração na seguinte afirmação: "**estabelecer conceito de forma mais objetiva e esclarecer quais são os elementos que poderão auxiliar o agente de tratamento, de pequeno porte ou não, a fim de caracterizar-se o tratamento de dados pessoais será de alto risco**" (SEI 0165550)". **Recomenda-se** que, no trecho mencionado, seja substituída o termo mencionado por "**esclarecer elementos referentes à conceitos relacionados ao tema, bem como quais são os elementos que poderão auxiliar o agente de tratamento**" **ou até mesmo que seja suprimido tal termo**".

28. No caso concreto, não há conceituação de dispositivos normativos. A Administração, de fato, buscou tão somente conferir recomendações, indicando, exemplificativamente e de forma ilustrativa, técnicas para que "*os agentes de tratamento tenham a capacidade de mensurar os possíveis riscos ou os danos inerentes ao tratamento de dados pessoais realizado, a fim de implementar medidas de segurança proporcionais e adequadas, capazes de mitigá-los ou prevenir esses riscos e danos.*"(Minuta - SEI 0165550).

29. A título de exemplo, o guia trata de termos, tais como, larga escala e inovações tecnológica, não de maneira conceitual mas sim, como forma, de esclarecer e facilitar a atuação concreta dos agentes envolvidos.

30. Por fim, quanto à **finalidade**, o interesse público a ser perseguido encontra-se exteriorizado nas normas que impuseram à Autoridade Nacional de Proteção de Dados os deveres de zelar e implementar o cumprimento da Lei nº 13.709, de 2018, em todo o território nacional, assegurando-lhe, como visto, competência para orientar a população em relação às normas, políticas públicas e práticas de proteção de dados, tal como tratamento de dados pessoais de alto risco.

31. Além disso, o Guia proposto representa uma atuação da ANPD destinada a incrementar a segurança jurídica na aplicação das normas insculpidas na LGPD, em consonância com o art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro), e o art. 19 do Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, segundo os quais, respectivamente:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Segurança jurídica na aplicação das normas

Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.

2.3 Análise do conteúdo da minuta.

32. Da minuta do Guia Orientativo submetido a exame (SEI 0165550), percebe-se que a ANPD, de fato, se limitou a conferir orientações sobre a atuação do agente pelo tratamento de dados de alto risco à luz de conceitos normativos da Resolução CD/ANPD nº 2, de 27 de janeiro de 2022, abordando aspectos relacionados:

1. À indicação objetiva do que é considerado larga escala, tendo em conta o número de titulares;
2. Caracterização do que significa afetar significativamente interesses e direitos fundamentais;
3. Uso de tecnologias emergentes ou inovadoras
4. Vigilância ou controle de zonas acessíveis ao público
5. Decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais
6. Utilização de dados pessoais sensíveis ou de dados pessoais de crianças, de adolescentes e/ou de idosos

33. Dessa forma, o conteúdo da minuta em questão, a nosso ver, está adstrito aos limites próprios de um instrumento que pretende orientar a população em relação ao cumprimento das normas constantes na LGPD e na própria regulamentação sobre o assunto editada pela ANPD, revelando-se, assim, hígida e obediente ao arcabouço normativo de regência.

34. De igual modo, até o momento, o processo de produção do Guia respeitou o rito procedimental correlato. Digno de nota, nesse ponto, o fato de que, mesmo não sendo obrigatório, a Coordenação-Geral de Normas, tendo em vista a relevância do tema, veio a submeter a minuta do Guia Orientativo à consulta interna (SEI 0050917), com o efetivo enfrentamento das contribuições recebidas no procedimento - por meio da Nota Técnica nº 212/2024/CON1/CGN/ANPD, o que resultou no aprimoramento da minuta.

35. Além disso, merece registro a iniciativa da consulente em adotar, ao longo do corpo da minuta, elementos e recursos visuais, como figuras, tabelas e quadros, didaticamente incorporados, além da apresentação de exemplos de situações concretas envolvendo a atuação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais e modelos de ato formal para indicação de encarregado

pessoa física ou jurídica, aproximando o conteúdo veiculado da realidade de compreensão de substancial parcela dos destinatários do Guia.

36. Por fim, **sugere-se** que a Administração realize uma ampla revisão do texto da minuta de Guia Orientativo, a fim de eliminar eventuais erros materiais, de pontuação e redacionais, tendo em conta a publicidade que será dada ao Guia.

3. CONCLUSÃO

37. Diante de todo o exposto, e ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, esta Procuradoria manifesta-se pela viabilidade jurídico-formal da minuta do "Guia Orientativo -Tratamento de dados pessoais de alto risco" (SEI 0165550), desde que previamente atendidas as recomendações constantes dos itens 19 e 27.

38. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

39. Sugere-se, caso aprovado este parecer, o retorno do feito à Coordenação-Geral de Normatização da ANPD, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

40. À consideração superior.

Brasília, 07 de fevereiro de 2025.

Adriano de Ávila Furiati
Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00261000924202259 e da chave de acesso 358144ad

Notas

1. [△] *Por fim, as chamadas normas de soft law são produto recente no direito das gentes, tendo como característica principal a flexibilidade de que são dotadas (à diferença das obrigações erga omnes e das normas de jus cogens, cujos comandos são em tudo rígidos).”(...) Apesar de não se ter ainda, na doutrina internacionalista, uma conceituação adequada do que seja soft law – que, em português, pode ser traduzida por direito plástico, direito flexível ou direito maleável –, pode-se afirmar que na sua moderna acepção ela compreende todas aquelas regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as abrigam não detêm o status de “normas jurídicas”, seja porque os seus dispositivos, ainda que insertos no quadro de instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes.”(MAZUOLLI, Valerio de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público, 12º ed., Forense, p. 201 e 212)*



Documento assinado eletronicamente por ADRIANO DE AVILA FURIATI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1837636946 e chave de acesso 358144ad no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO DE AVILA FURIATI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-02-2025 14:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DA ANPD
GABINETE
ED. VENÂNCIO 3000 - 9º ANDAR.

DESPACHO n. 00050/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU

NUP: 00261.000924/2022-59

INTERESSADOS: AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

ASSUNTOS: LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD)

1. Recebidos os autos, por força do art. 13 da Portaria n. 526/PGF/AGU, de 26 de agosto de 2013, para análise e aprovação da manifestação jurídica consultiva. Após analisar o conteúdo da peça jurídica, aprovo o **PARECER n. 00006/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU** pelos seus próprios fundamentos, com esteio no art. 50, § 1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2. Registro que a aprovação ora outorgada cinge-se ao teor da manifestação jurídica vertida no parecer, cabendo exclusivamente ao seu subscritor a responsabilidade pela conferência dos documentos que instruem o processo e pela congruência fático-jurídica da análise. Por fim, determino ao apoio administrativo da PFE/ANPD que:

1. carree aos correspondentes autos eletrônicos do sistema sei da ANPD a manifestação que ora aprovo, acompanhada deste despacho de aprovação;
2. registre nos sistemas e controles da PFE/ANPD a conclusão do ciclo consultivo do presente processo;
3. alimente a planilha de controle da PFE/ANPD; e
4. Alimente o ementário da PFE/ANPD com a ementa do **PARECER n. 00006/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU**

Brasília, 14 de fevereiro de 2025.

DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL
Procurador Federal
Procurador Chefe da PFE/ANPD

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00261000924202259 e da chave de acesso 358144ad



Documento assinado eletronicamente por DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1857412406 e chave de acesso 358144ad no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-02-2025 17:52. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.