



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

PARECER Nº 00056/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU

NUP: 00261.002605/2022-88

INTERESSADOS: AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: CONSULTIVO. NORMATIZAÇÃO. ELABORAÇÃO E REVISÃO DE NORMATIVOS. MINUTA DE RESOLUÇÃO A SER EDITADA PELA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD). DIREITOS DOS TITULARES DE DADOS PESSOAIS. COMPATIBILIDADE COM A LGPD. REGULARIDADE DO PROCESSO NORMATIVO. VIABILIDADE JURÍDICA FORMAL.

1. Recomendações gerais para garantia da higidez procedimental.
2. Análise da regularidade jurídica e da coerência das regras propostas com o ordenamento jurídico.
3. Observância ao Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, ao Regimento Interno da ANPD, aprovado pela Portaria/ANPD nº. 1 de 8 de março de 2021, e à Portaria/ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.
4. A minuta de resolução possui objeto juridicamente possível, lícito e determinado, ao regulamentar, no exercício do poder normativo da ANPD, os direitos dos titulares de dados pessoais.
5. O motivo da edição da norma encontra-se demonstrado em documentos técnicos que evidenciam lacunas interpretativas e práticas não padronizadas quanto ao exercício dos direitos dos titulares, que geram insegurança jurídica e desigualdade de tratamento.
6. A finalidade da proposta está alinhada ao interesse público e aos objetivos estratégicos da ANPD, visando promover clareza, segurança jurídica, transparência e efetividade na aplicação da LGPD.
7. A competência normativa da ANPD, exercida pelo Conselho Diretor, está expressamente prevista no art. 55-J, inciso XIII, da LGPD e no art. 4º do anexo I do Decreto nº 10.474/2020, incluindo a edição de resoluções sobre os direitos dos titulares.
8. A forma adotada — resolução — é adequada e exigida para atos normativos de caráter geral, conforme o art. 9º do Decreto nº 12.002/2024 e o Regimento Interno da ANPD (Portaria nº 1/2021).
9. O processo normativo seguiu as etapas previstas na Portaria/ANPD nº 16/2021: planejamento, designação da equipe, assinatura de TAP, elaboração de AIR, realização de consulta interna e consolidação das contribuições.
10. O Relatório de AIR e a Nota Técnica demonstram que foram analisadas alternativas regulatórias, com justificativa para a escolha da edição normativa, em conformidade com o Decreto nº 10.411/2020.
11. A realização da consulta e audiência públicas ainda está pendente, mas seu cumprimento está previsto para a próxima etapa do processo, conforme art. 55-J, §2º, da LGPD e art. 25 da Portaria/ANPD nº 16/2021.
12. Não foram identificadas ilegalidades materiais na minuta de resolução. Entretanto, foram feitas recomendações de ajustes técnicos quanto à linguagem, estrutura, coerência terminológica e prazos.
13. A divulgação posterior do ato normativo deverá ocorrer no sítio eletrônico da ANPD, nos termos do art. 69, IV, do Decreto nº 12.002/2024.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a essa Procuradoria Federal Especializada da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) pela Coordenação-Geral de Normatização (CGN), com vistas à análise de juridicidade da minuta de Resolução que trata sobre a **regulamentação dos direitos dos titulares de dados pessoais**, especialmente os previstos nos artigos 9º, 18, 19 e 20 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

2. No que importa à presente análise, os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- **Ofício Circular (0050819)**: Este documento formaliza o início do projeto de regulamentação dos direitos dos titulares de dados pessoais, conforme previsto na Agenda Regulatória 2021-2022. O documento estabelece o mandato formal para a equipe de projeto, delineando suas competências para conduzir o processo regulatório, incluindo consultas, elaboração de propostas e análises.
- **Despacho (0050825)**: Reitera as competências da Equipe de Projeto na elaboração da regulamentação. Indica que os atos da equipe serão aprovados pela CGN antes de serem encaminhados a essa Procuradoria Federal Especializada (PFE) ou ao Conselho Diretor, definindo a hierarquia de aprovação interna.
- **Termo de Abertura de Projeto - TAP (0050826)**: Documento que formaliza a abertura do projeto de regulamentação dos direitos dos titulares (LGPD, Art. 9º, 18, 19, 20 e 23). Define o escopo inicial do projeto, alinhando-o às Agendas Regulatórias da ANPD, e exclui a regulamentação do Art. 40 da LGPD (portabilidade de dados a outro fornecedor, padrões de interoperabilidade, livre acesso e segurança, tempo de guarda de registros) do escopo direto, ressaltando que o escopo final seria ajustado após estudos

preliminares.

- **Memória de Reunião ("Kick-off" - 0050830)**: Apresenta as orientações iniciais do projeto, com ênfase na realização de estudos preliminares, consultas à sociedade para Tomada de Subsídios e o papel da Análise de Impacto Regulatório (AIR) para direcionar a regulamentação. Destaca a importância de uma fase pré-normativa robusta, com a coleta de subsídios e a avaliação de impactos para fundamentar as decisões regulatórias, conforme as melhores práticas de produção normativa.
- Na sequência, os autos são instruídos com diversos registros de reunião (**Memória da 2ª Reunião - 0050833, Memória da 3ª Reunião - 0050834, Memória da 4ª Reunião - 0050835, Memória de Reunião de 27/06/2023 - 0050838, Memória da 5ª Reunião - 0050837, Memória de Reunião de 13/07/2023 - 0050840, Memória de Reunião sobre "Direito de Cancelamento" - 0050844, Memória de Reunião de 01/08/2023 - 0050846, Ata da última Reunião da Fase de Estudos Preliminares - 0120507, Ata de Reunião de 22/09/2023 - 0120522, Ata de Reunião de 11/10/2023 - 0120528, Ata de Reunião de 26/10/2023 - 0120531, Ata de Reunião de 09/11/2023 - 0120532, Ata de Reunião de 02/02/2024 - 0120533, Ata de Reunião de 16/02/2024 - 0120535, Ata de Reunião de 23/02/2024 - 0120543**), oportunidades nas quais a equipe do projeto se dedicou ao estudo das melhores alternativas para a regulamentação dos direitos dos titulares previstos nos artigos 9º, 18, 19, 20 e 23 da LGPD, abordando temas como Confirmação, Acesso, Retificação, Cancelamento, Oposição, Explicação, Revisão de Decisões Automatizadas, Prazos de Resposta e Portabilidade. A equipe debateu sobre a terminologia a ser adotada (como "Cancelamento", não previsto na LGPD) e a adequação de formulários padronizados, com preocupações sobre rigidez vs. facilitação do exercício do direito. As reuniões também consolidaram entendimentos sobre a eliminação de dados (como limite fático, mas não excludente de responsabilidade), a necessidade de indexador principal do titular para acesso (espécie de chave de pesquisa universal para que o controlador cumpra o direito de acesso ou confirmação da existência de tratamento), a implementação de um fluxo para declaração simplificada/completa e a busca por definições em direito comparado, culminando na elaboração da minuta final que busca preencher as lacunas operacionais da LGPD.
- **Ofício-Circular N° 4/2025/CON2/CGN e Ofício-Circular N° 5/2025/CON2/CGN (0187118 e 0189919)**: Informam a abertura e prorrogação da Consulta Interna referente à Minuta de Regulamento sobre Direitos dos Titulares (SEI n° 0187173).
- **Despacho CGF (0192259)**: A Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) apresenta **observações e sugestões detalhadas à minuta (SEI n° 0187173)**. A CGF sugere padronização de verbos nas definições, remoção da expressão "considerando o caso concreto" (por excessiva discricionariedade), inclusão da hipótese legal de tratamento no Art. 8º (§1º) como informação obrigatória (por ser essencial ao exercício de direitos) e questiona a manutenção do termo "imediatamente" nos prazos (Art. 12, 13 e seguintes) para evitar excesso de reclamações.
- **Despacho CON2/CGN (0208609)**: Formaliza a juntada do documento consolidado com as contribuições e justificativas (SEI n° 0208610) da consulta interna sobre a Minuta do Regulamento sobre os Direitos dos Titulares (SEI n° 0208624), realizada entre 23 de maio e 13 de junho de 2025. Atos administrativos que marcam a compilação do feedback interno, essencial para o processo decisório subsequente.
- **Documento Consolidado da Consulta Interna (0208610)**: Apresenta 183 comentários e 439 revisões propostas pela equipe interna da ANPD à minuta de regulamento. Contém diversas sugestões e pontos de divergência relevantes:
 - **Vigência**: Dúvida sobre a necessidade de *vacatio legis*, vide comentário 1.
 - **Conceitos**: Questões sobre a subjetividade de definir "dados desatualizados, desnecessários, proporcionais", e a necessidade de unificar as definições de "decisão automatizada" e "decisão tomada unicamente com base em tratamento automatizado".
 - **Prazos para o Poder Público: Principal ponto de divergência**, com sugestões enfáticas de que os prazos e procedimentos para o Poder Público devem observar a Lei de Acesso à Informação (LAI), conforme Art. 23, §3º da LGPD, e não os prazos da minuta, por ser uma questão de legalidade, vide comentários 116, 127 e 172.
 - **Anonimização, Bloqueio, Eliminação**: Questiona a redação da minuta que restringia "desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade" apenas à anonimização, sugerindo que se aplique às três medidas. Também sugere excluir a vedação de anonimização para dados tratados em desconformidade, pois contradiz o Art. 18, IV da LGPD, vide comentário 34.
 - **Interpretação**: Sugestão de que, em caso de dúvida, as regras devem ser interpretadas em favor do titular.
 - **Terminologia**: Sugestão de substituir "por escrito" por "formalizado/registrado/documentado" para clareza.
 - **Atendimento Humano**: Menciona que o Conselho Diretor já optou por não exigir atendimento humano no Regulamento do Encarregado.
 - **Representação Coletiva**: Sugere incluir a possibilidade de requerimentos coletivos por associações.
- **Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR (0205731)**: Documento fundamental que apresenta a justificativa para a edição da norma.
 - **Problema Regulatório**: Identifica lacunas interpretativas e práticas não padronizadas na LGPD, que comprometem a efetividade dos direitos, gerando insegurança jurídica e desigualdade. Cita a falta de critérios objetivos para autenticação, inconsistência no fluxo de registro de solicitações, ausência de parâmetros para prazos e formatos, entraves na portabilidade e na correção de dados, bem como na anonimização, bloqueio, eliminação e oposição. Menciona a complexidade da revogação do consentimento e as limitações de transparência em decisões automatizadas. Exemplifica com casos da ANPD (Grupo Meta/WhatsApp) que evidenciam assimetria informacional e dificuldades no exercício de direitos.
 - **Alternativas Analisadas**: Avalia a "Não Ação" (Alternativa A - perpetuará insegurança

jurídica e judicialização), "Solução Não Normativa" (Alternativa B - guias/cartilhas, caráter voluntário e baixa adesão), e "Solução Normativa Específica" (Alternativa C - regulamento).

- **Justificativa para a Alternativa C (Regulamento):** Considerada a mais adequada por garantir **segurança jurídica, padronização e previsibilidade**. Preenche lacunas operacionais da LGPD, fortalece a efetividade dos direitos dos titulares (especialmente na relação controlador-titular, informações sobre tratamento, portabilidade, correção, anonimização/bloqueio/eliminação/oposição, revogação de consentimento e decisões automatizadas). Argumenta que a regulamentação é necessária para superar a **ambivalência normativa** da LGPD (normas imperativas e permissivas), que pode levar à judicialização. Destaca a importância de balizar procedimentos claros, padronizar o atendimento e dirimir interpretações da LGPD, como a distinção entre "requisição" e "requerimento". Menciona o alinhamento com tendências regulatórias nacionais e internacionais já consolidadas em outros setores.
- **Nota Técnica nº 6/2025/CON2/CGN/ANPD (0205735):** Apresenta as escolhas regulatórias da minuta e seus fundamentos.
 - **Disposições Gerais (Capítulo I):**
 - **Definições:** Conceitua **Aviso de Privacidade** e diferencia **decisões automatizadas** e **decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado**. Considera **dados de perfil comportamental como dados pessoais**.
 - **Diretrizes:** Estabelece onze diretrizes para o atendimento aos titulares. A interpretação dos direitos e deveres será **mais favorável ao titular**. O indeferimento (total ou parcial) deve ser **justificado por escrito** e não pode se basear genericamente em segredo comercial/industrial.
 - **Informações Gerais:** O controlador deve garantir acesso facilitado às informações gerais no aviso de privacidade (preferencialmente online), com conteúdo mínimo detalhado (finalidade, meios de coleta/origem, base legal, duração, decisões automatizadas, identificação dos agentes, contato, encarregado, compartilhamento, transferência internacional, direitos dos titulares). Controladores estrangeiros devem indicar um representante no Brasil.
 - **Direitos dos Titulares (Capítulo II):**
 - **Acesso:** Direito a resposta imediata em **formato simplificado**. Se não for possível ou se solicitado, **declaração completa em até 15 dias** (com confirmação de tratamento, cópia integral, finalidade, origem, base legal, critérios/resultados esperados, consequências, procedimentos para outros direitos, instruções para petições à ANPD). Para tratamento com consentimento ou contrato, titular pode exigir dados em **formato eletrônico aberto, estruturado, interoperável e legível por máquina**.
 - **Portabilidade:** Direito à transferência direta para outro controlador no prazo de **30 dias**. Promove transparência e evita *vendor lock-in*.
 - **Correção:** Direito à correção de dados desatualizados, incompletos e inexatos (com conceitos definidos no Art. 2º), no prazo de **30 dias**. Controlador deve comunicar imediatamente a outros agentes.
 - **Anonimização, Bloqueio, Eliminação e Oposição:** Deferido o requerimento, dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade devem ser **eliminados, vedada a anonimização como alternativa**. O controlador deve informar imediatamente aos que compartilharam os dados. É vedado o tratamento dos dados para a finalidade em relação à qual a eliminação foi requerida.
 - **Revogação do Consentimento:** Titular pode revogar a qualquer momento, por procedimento **acessível, seguro, transparente e com grau de facilidade igual ou superior ao da coleta**. A revogação tem **efeito imediato** a partir do recebimento do requerimento, e o controlador deve comunicar imediatamente aos agentes de tratamento. Controlador deve garantir a **eliminação de todos os dados pessoais em até 30 dias** (incluindo pelos agentes que compartilharam), salvo exceções de conservação. É vedada a conservação de dados tratados com base em consentimento para cumprimento contratual, salvo portabilidade solicitada.
 - **Revisão e Explicação de Decisões Automatizadas:** Titular tem direito a solicitar a revisão de decisões tomadas **exclusivamente por tratamento automatizado** que afetem significativamente seus interesses ou direitos. A revisão não pode piorar a situação do titular. O requerimento de revisão deve ser respondido em **30 dias**. Controlador deve facultar a explicação e dar 5 dias para manifestação sobre correção de dados antes da revisão. Indeferimento da revisão é possível se houver **intervenção humana substancial comprovada**. O requerimento de explicação deve ser respondido em **15 dias**. O controlador deve fornecer informações adequadas sobre o funcionamento do sistema, dados utilizados, critérios, riscos e etapas do processo decisório.
 - **Prazos e Custos:** Os prazos estabelecidos neste regulamento podem ensejar sanções em caso de descumprimento. Custos só podem ser

exigidos para reprodução física, gravação em mídia ou envio por correspondência, não para atendimento eletrônico.

■ **Representação Coletiva:** Associações legalmente constituídas há mais de um ano podem representar associados.

○ **Conclusão Geral:** A regulamentação busca complementar as lacunas da LGPD, promover clareza, transparência, segurança jurídica e fortalecer a autodeterminação informativa, além de proteger grupos vulneráveis e incentivar boas práticas.

○ **Minuta de Regulamento sobre os Direitos dos Titulares (Versão Final) (0205734) :** Este documento apresenta a minuta final do regulamento, refletindo as discussões da equipe, a análise da tomada de subsídios, a consulta interna e as justificativas apresentadas no AIR e na Nota Técnica, ora submetida ao crivo de juridicidade dessa PFE/ANPD.

3. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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 a sopesar. 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, cumpre esclarecer que, nos termos do § 1º do art. 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 art. 23, do Anexo I, do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, e do art. 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 art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

8. Especificamente, a Portaria PFE/ANPD nº 228, de 25 de setembro de 2024, estabelece, em seu art. 2º, inciso X, que compete à Procuradoria Federal Especializada junto à ANPD, dentre outras atribuições, "*realizar a revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade das propostas de atos normativos a serem editados pela ANPD com o ordenamento jurídico*".

9. Assim, a análise jurídica da proposta em questão terá por pressuposto verificar, primordialmente, a observância dos limites do poder regulamentar, bem como a regularidade da instrução processual e da minuta proposta, à luz da Lei Complementar nº 95, de 1998, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, da Portaria/ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021 (aprova o processo de regulamentação no âmbito da ANPD), e de outros normativos de regência, quando for o caso.

2.2 Elaboração de ato normativo no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

10. A "*elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*" pelo Congresso Nacional deve observar o que determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

11. No âmbito do Poder Executivo, a redação de atos normativos a serem editados pela ANPD deve observar, basicamente, os preceitos estabelecidos na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei de Processo Administrativo), e na legislação subsequente, em especial, na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD), no Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, na Portaria/ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021 (aprova o processo de regulamentação no âmbito da ANPD), e na Portaria nº 1, de 8 de março de 2021 (estabelece o Regimento Interno da ANPD).

12. A manifestação jurídica em análise abordará, assim: (i) o requisitos de validade do ato administrativo; (ii) os atos administrativos condutores do processo e de seu desfecho final, versando, nesse ponto, sobre elementos de caráter

processual; (iii) os aspectos jurídicos relacionais ao ato principal, qual seja, a minuta de ato normativo.

2.3 Dos requisitos de validade do ato administrativo

13. Sob a ótica da formação do ato administrativo, cabe-nos aferir a viabilidade da edição do ato normativo proposto, mediante a verificação da presença dos seus *requisitos de validade* (*objeto, motivo, finalidade, competência e forma*).

2.4 Objeto

14. Segundo Hely Lopes Meirelles, "*Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes a pessoas, coisas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público. Nesse sentido, o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração manifesta seu poder e sua vontade, ou atesta simplesmente situações preexistentes*". (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 178).

15. No caso, o objeto da norma cuja edição se pretende consiste em regulamentar os direitos dos titulares de dados pessoais, conforme previsto na Agenda Regulatória da ANPD. Trata-se, portando, de objeto material e juridicamente lícito, possível e determinado, estando a norma em conformidade jurídica quanto ao ponto.

2.5 Motivo

16. Ainda de acordo com a lição de Hely Lopes Meirelles, "*motivo ou causa é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato, pode vir expresso em lei como pode ser deixado ao critério do administrador. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto à sua existência e valoração*". (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 177).

17. O motivo, assim como a finalidade, compõe a análise de mérito administrativo, fugindo, assim, da alçada desta Procuradoria Federal Especializada. É necessário, portanto, haver no processo uma análise técnica contendo a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta, abordando, dentre outros elementos, a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar, os objetivos que se pretende alcançar e a identificação dos atingidos pelo ato normativo (cf. art. 58, do Decreto n. 12.002, de 2024).

18. Nesse sentido, o art. 3º, do Decreto n. 12.002, de 2024, estabelece a necessidade de análise prévia à elaboração dos atos normativos por parte dos órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, *verbis*:

Art. 3º Compete aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, previamente à elaboração do ato normativo, **analisar o problema identificado e a solução a ser adotada**.

§ 1º O Anexo contém questões a serem avaliadas previamente à elaboração do ato normativo e consiste em guia para auxiliar na análise de que trata o *caput*.

§ 2º O Anexo não deve ser formalmente preenchido.

19. No caso, o motivo para edição do ato em exame está apresentado na Nota Técnica nº 6/2025/CON2/CGN/ANPD (0205735), segundo a qual o foco principal da regulamentação ora sindicada recai sobre os direitos dispostos nos artigos 9º, 18, 19 e 20 da Lei nº 13.709/2018 (LGPD). Tal como consta nos autos, a edição da norma visa enfrentar lacunas interpretativas e práticas não padronizadas que têm comprometido a efetividade desses direitos, gerando insegurança jurídica e desigualdade no tratamento dispensado pelos agentes de tratamento. Busca-se estabelecer condições gerais de atendimento aos direitos dos titulares, uniformizar procedimentos, reforçar a transparência e assegurar maior previsibilidade no relacionamento entre controladores e titulares.

20. A análise da motivação acima apresentada (indicação por escrito dos fatos e fundamentos jurídicos do ato, cf. art. 50, *caput*, da Lei n. 9.784, de 1999) é de exclusiva responsabilidade do Conselho Diretor da ANPD, a quem compete, sopesando os aspectos técnicos, de conveniência e oportunidade apresentados, deliberar acerca do mérito do texto da norma, avaliando se o ato proposto se mostra apto a configurar o mais adequado exercício das competências da ANPD e à consecução do interesse público.

2.6 Finalidade

21. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, "*Finalidade é o bem jurídico objetivado pelo ato. Vale dizer, é o resultado previsto legalmente como o correspondente à tipologia do ato administrativo, consistindo no alcance dos objetivos por ele comportados. Em outras palavras: é o objetivo inerente à categoria do ato*" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 413).

22. A finalidade consiste, pois, no objetivo de interesse público a ser atingido com a prática do ato administrativo. Na espécie, a Nota Técnica nº 6/2025/CON2/CGN/ANPD (0205735) indica na sua conclusão que:

"O normativo em anexo busca **complementar as lacunas da LGPD** ao detalhar os direitos dos titulares e obrigações dos agentes de tratamento, promovendo **maior clareza e transparência no relacionamento entre as partes**. Ao estabelecer procedimentos, prazos e diretrizes para o exercício de direitos, **reforça princípios como a autodeterminação informativa, a confiança e a segurança jurídica**.

A regulamentação também assegura **proteção a grupos vulneráveis, impõe padrões de atendimento eficaz e incentiva boas práticas de governança**. Sua implementação será essencial para **consolidar uma cultura de proteção de dados no Brasil** e garantir o exercício pleno dos direitos previstos na LGPD."

23. Conforme também detalhado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR - 0205731), a ação regulatória tem por objeto a regulamentação dos direitos dos titulares de dados pessoais, previstos nos artigos 9º, 18, 19 e 20 da LGPD. A iniciativa decorre da necessidade de **enfrentar lacunas interpretativas e práticas não padronizadas** que têm comprometido a efetividade desses direitos, ocasionando insegurança jurídica e desigualdade no tratamento conferido pelos agentes de tratamento. Busca-se, assim, a edição de norma que estabeleça **condições gerais de atendimento aos direitos dos titulares, com vistas a uniformizar procedimentos, reforçar a transparência e assegurar maior previsibilidade** no relacionamento entre controladores e titulares. O objetivo é, portanto, proporcionar maior previsibilidade e efetividade no atendimento às solicitações dos titulares, conforme diretrizes fundamentais como confiabilidade, rastreabilidade, presteza e acessibilidade.

24. A ANPD, por meio desta regulamentação, visa suprir a carência de parâmetros mínimos que viabilizem o pleno atendimento das demandas dos titulares e a estruturação de componentes básicos relacionados ao serviço de atendimento. Isso inclui balizar procedimentos claros de acesso e confirmação da existência do tratamento, que tanto prestigiem o princípio da boa-fé quanto eduquem os cidadãos sobre seus direitos e deveres. De outro lado, a padronização do atendimento é um desafio central para garantir previsibilidade e evitar a judicialização desnecessária, já que 20% das ações judiciais sobre LGPD envolvem pedidos de confirmação de tratamento e acesso aos dados^[1].

25. Como é consabido, o principal objetivo de uma ação normativa reside justamente na garantia de segurança jurídica, proteção da legítima das expectativas dos titulares quanto à presteza do atendimento e ampliação da resolatividade nos canais de comunicação. A regulamentação em análise é estratégica para preencher lacunas operacionais da LGPD, promover conformidade institucional e uma cultura de proteção de dados, equilibrando interesses individuais e coletivos.

26. Assim, uma vez demonstrados o interesse público e a aderência dos substratos fáticos e jurídicos à legislação, evidencia-se a orientação do ato à consecução de uma finalidade pública, nos termos descritos acima. A atuação da ANPD na edição de regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade está expressamente prevista no art. 55-J, inciso XIII, da LGPD, e a Autoridade é o órgão central de interpretação da Lei e do estabelecimento de normas e diretrizes para a sua implementação. Além disso, o projeto alinha-se ao objetivo estratégico de promover o fortalecimento da cultura de proteção de dados pessoais e estabelecer um ambiente eficaz para a proteção de dados pessoais, conforme o Planejamento Estratégico da ANPD. Portanto, a finalidade do ato normativo proposto está plenamente alinhada às competências legais e ao planejamento estratégico da ANPD, visando a consecução do interesse público na efetiva proteção dos dados pessoais no Brasil.

2.7 Competência

27. Com relação à competência para a edição do ato, verifica-se que foi indicado o Conselho Diretor da ANPD como subscritor do ato normativo em análise.

28. Sobre o assunto, é oportuno rememorar o entendimento fixado no PARECER n. 00025/2022/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU, aprovado e complementado pelo DESPACHO n. 00058/2022/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU, no sentido de que compete ao Conselho Diretor da ANPD tanto a edição de atos normativos sobre proteção de dados pessoais e privacidade quanto a edição de atos normativos relacionados ao funcionamento e organização interna da autarquia. Senão, veja-se:

7. A competência da ANPD para regulamentar a matéria encontra baldrame na Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018 e no Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020.

Vejamos:

LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018

Art. 55-C. A ANPD é composta de:

I - Conselho Diretor, órgão máximo de direção;

Art. 55-G

§ 2º O Conselho Diretor disporá sobre o regimento interno da ANPD.

Art. 55-J. Compete à ANPD:

§ 2º Os regulamentos e as normas editados pela ANPD devem ser precedidos de consulta e audiência públicas, bem como de análises de impacto regulatório.

DECRETO Nº 10.474, DE 26 DE AGOSTO DE 2020

Art. 2º Compete à ANPD:

§ 2º Os regulamentos e as normas editados pela ANPD devem ser precedidos de consulta e audiência públicas e de Análise de Impacto Regulatório.

Art. 4º Ao Conselho Diretor, órgão máximo de direção da ANPD, compete:

II - regulamentar:

- a) a comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais sensíveis entre controladores com o objetivo de obter vantagem econômica, permitida a sua vedação, ouvidos os órgãos públicos setoriais competentes;
- b) observadas as competências das autoridades da área de saúde e sanitárias, o acesso a base de dados pessoais por órgãos de pesquisa quando realizarem estudos em saúde pública, assegurados o tratamento das informações em ambiente controlado e seguro, os padrões éticos relacionados a estudos e pesquisas e, sempre que possível, a anonimização ou a pseudonimização dos dados;
- c) a portabilidade de dados pessoais entre fornecedores de serviços ou produtos, resguardadas as competências dos órgãos reguladores que possuem definição sobre tais procedimentos em suas áreas de atuação;
- d) o formato de apresentação dos dados encaminhados, mediante solicitação, aos titulares, de forma que permita sua utilização subsequente; e
- e) a comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais de pessoa jurídica de direito público a pessoa jurídica de direito privado, observado o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei nº 13.709, de 2018;

III - dispor sobre:

- a) os padrões e as técnicas utilizados em processos de anonimização e verificar a sua segurança, ouvido o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade;
- b) as formas de publicidade das operações de tratamento de dados realizadas por pessoas jurídicas de direito público;
- c) os padrões de interoperabilidade para fins de portabilidade, o livre acesso aos dados, a segurança dos dados e o tempo de guarda dos registros, consideradas a necessidade e a transparência; e
- d) os padrões mínimos para a adoção de medidas de segurança, técnicas e administrativas de proteção de dados pessoais contra acessos não autorizados e situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito, ressalvadas as competências de que trata o art. 10, caput, incisos IV e V, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019;

VIII - estabelecer normas complementares:

- a) para as atividades de comunicação e de uso compartilhado de dados pessoais realizadas por pessoas jurídicas de direito público; e
 - b) sobre a definição e as atribuições do encarregado pelo tratamento de dados pessoais de que trata a Lei nº 13.709, de 2018, inclusive nas hipóteses de dispensa da necessidade de sua indicação, conforme a natureza e o porte da entidade ou o volume de operações de tratamento de dados;
- IX - emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento da Lei por órgãos e entidades públicos;
- X - autorizar a transferência internacional de dados pessoais, mediante fundamentação;

Art. 30. As normas referentes à regulação e a sua aplicabilidade serão aprovadas no âmbito do Conselho Diretor.

8. Nessa esteira, tem-se que a Lei de criação da ANPD expressamente atribuiu ao Conselho Diretor a competência para aprovar o regimento interno da Agência, bem como para exercer seu poder normativo, inclusive, obviamente, no que toca a normas de organização interna. Consoante se infere das transcrições anteriores, a lei foi complementada pelo Decreto que instituiu o Regulamento da ANPD, convergente com a atribuição exclusiva ao Conselho Diretor para expedir atos normativos de efeitos gerais e abstratos.

9. De mais a mais, segundo a teoria dos poderes implícitos, devidamente tratada pelo E. Supremo Tribunal Federal, como se colaciona a seguir, a competência normativa da ANPD, titularizada pelo Conselho Diretor, compreende o exercício das competências normativas relacionadas com a regulamentação de matérias expressamente indicadas nos atos normativos de criação da ANPD:

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso McCULLOCH vs. MARYLAND (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. (STF, MS 32494/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julg. 11/11/2013, publ. DJe 224/2013).

10. Ou seja, ao Conselho Diretor da ANPD são conferidas competências explícitas e implícitas tanto para editar regras de funcionamento e organização interna, como expressão da competência para disciplinar o seu funcionamento interno, a partir da disposição contida no Art. 55-G, § 2º da Lei nº 13.709, de 2018, como também a edição de atos normativos regulamentares de extraneus à Administração, na projeção de sua competência normatizadora da aplicação do marco legal da LGPD.

29. Nesse sentido, entende-se que o art. 3º, § 2º do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, que atribui ao Diretor-Presidente a competência de gestão e representação institucional da ANPD, não encapsula o exercício de competência normativa, de modo que não se pode extrair deste preceito o exercício de competência regulamentar em caráter abstrato, mas apenas o exercício de competências materiais vinculadas ao exercício de atividades administrativas da ANPD.

30. Desse modo, o exercício de atos de gestão, para os fins do mencionado art. 3º, § 2º do Decreto nº 10.474, de 2020, deve ser compreendido a partir do quanto disposto no art. 6º da Portaria CD/ANPD nº 1, de 8 de março de 2021, Regimento Interno desta ANPD, que listou de maneira exemplificativa os atos de gestão, em um esforço de densificação

normativa desse conceito aberto.

31. Diante disso, e tendo em vista que a minuta submetida à análise indica o Conselho Diretor como autoridade competente para a produção do ato, não existem considerações jurídicas outras a serem apresentadas sobre o assunto, estando o ato em consonância com a legislação de regência.

2.8 Forma

32. Quanto à forma ou revestimento que exterioriza o ato administrativo cuja edição ora se pretende, em se tratando, como visto, da proposta de ato de caráter normativo - e, por essa razão, de competência do Conselho Diretor da ANPD, *órgão colegiado* -, conclui-se ser adequada a adoção da *resolução* para veicular o ato normativo em análise.

33. Nesse sentido, o art. 9º, *caput*, inciso II, do Decreto n. 12.002, de 22 de abril de 2024, conceitua as resoluções justamente como "*atos normativos editados por colegiados*".

34. Além disso, o art. 51, inciso I, do Anexo da Portaria ANPD nº. 1 de 8 de março de 2021 (Regimento Interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados), prevê que a ANPD poderá se manifestar por meio resolução, assim conceituada como "*expressa decisão quanto ao provimento normativo de competência da ANPD*".

35. No caso, considerando que a minuta apresentada adotou justamente a forma de resolução, não existem considerações jurídicas outras a serem feitas, estando clara a conformidade jurídica do ato também sob esse aspecto.

2.9 Fluxo processual de regulamentação

36. A regularidade jurídico-formal do procedimento de regulamentação no âmbito da ANPD deve seguir, basicamente, os preceitos estabelecidos na Lei n.º 9.784, de 1999 (*Lei de Processo Administrativo*), e na legislação subsequente, em especial, na Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018 (*Lei Geral de Proteção de Dados*), na Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019 (*dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras*), no Decreto n.º 12.002, de 22 de abril de 2024, na Portaria CD/ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021 (*Aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados*), e na Portaria CD/ANPD nº 1, de 8 de março de 2021 (*estabelece o Regimento Interno da ANPD*).

37. O art. 23, parágrafo único, e o art. 25, ambos da Portaria ANPD nº 16, de 08 de julho de 2021, estabelecem que esta Procuradoria Federal Especializada manifesta-se formalmente em duas etapas no processo de regulamentação, a saber: antes da realização de Consulta e Audiência Públicas, para análise jurídica da proposta de regulamentação; e após a realização daqueles procedimentos. Em ambas as oportunidades, a manifestação jurídica desta PFE instrui o processo para fins de deliberação do Conselho Diretor. Senão, veja-se:

Art. 23. A CGN submeterá à apreciação do Conselho Diretor a proposta de realização de Consulta Pública e de Audiência Pública.

Parágrafo único. A Assessoria Jurídica será ouvida acerca da proposta de regulamentação, nos termos do Regimento Interno, antes de seu encaminhamento ao Conselho Diretor, sem prejuízo de consultas em outras etapas do processo de regulamentação.

(...)

Art. 25. A CGN submeterá à apreciação do Conselho Diretor a proposta de regulamentação após a análise das contribuições recebidas nos procedimentos de consulta à sociedade e a manifestação da Assessoria Jurídica. (grifo nosso)

38. A hipótese dos autos trata de manifestação desta PFE ainda na *primeira* etapa do processo de regulamentação, isto é, para análise da proposta de regulamentação a ser submetida à apreciação do Conselho Diretor com vistas à realização de Consulta Pública e de Audiência Pública.

39. Pois bem. A Portaria CD/ANPD nº 16, de 2021, estabelece diretrizes para o processo de regulamentação, visando garantir eficiência, transparência e previsibilidade na elaboração e revisão de atos normativos. Embora a portaria não detalhe etapas específicas como em um fluxograma, ela delinea princípios e procedimentos que estruturam o processo regulatório da ANPD.

40. Nesse sentido, a norma estabelece que o processo de regulamentação no âmbito da ANPD será coordenado pela Coordenação-Geral de Normatização (CGN) e contemplará as seguintes etapas:

Art. 4º O processo de regulamentação contempla as seguintes etapas:

- I - Agenda Regulatória;
- II - Projeto de Regulamentação;
- III - Análise de Impacto Regulatório;
- IV - Consulta Interna;
- V - Consulta à sociedade;
- VI - Análise jurídica;
- VII - Deliberação pelo Conselho Diretor; e
- VIII - Avaliação do Resultado Regulatório.

41. A Portaria (arts. 7º a 9º) estabelece que a ANPD deve planejar suas atividades regulatórias, o que implica identificar as áreas e temas prioritários a serem considerados pelo Conselho Diretor e definir a Agenda Regulatória, relativa a um período de dois anos, estabelecendo as metas e os prazos a serem observados em cada Projeto de Regulamentação.

42. Tendo em vista o disposto na Agenda Regulatória, o Projeto de Regulamentação é iniciado com a elaboração e a assinatura do Termo de Abertura de Projeto pela Equipe de Projeto (art. 10 da Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021), composta por servidores da CGN (art. 11 da Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021) e formalmente designada para exercício das competências previstas no art. 12 da Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021, *verbis*:

Das competências da Equipe de Projeto

Art. 12. Compete à Equipe de Projeto:

I - realizar consultas aos Grupos Afetados;

II - elaborar, caso entenda conveniente e oportuno, proposta de Tomada de Subsídio;

III - definir o método e a técnica mais adequados para a AIR e, se necessário, propor a contratação de consultoria especializada para os casos de maior complexidade;

IV - elaborar o Relatório de AIR;

V - formular a proposta de regulamentação, observando as conclusões do Relatório de AIR e as diretrizes emanadas do Conselho Diretor, além das disposições previstas na legislação referente à elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos;

VI - submeter a proposta de regulamentação à Consulta Interna ou justificar sua dispensa;

VII - executar os procedimentos necessários à realização de consulta à sociedade da proposta de regulamentação; e

VIII - avaliar a pertinência das contribuições, sugestões e recomendações recebidas em Tomada de Subsídios, Consulta Interna e demais procedimentos de consulta à sociedade, elaborando a análise técnica correspondente, nos termos do Regimento Interno.

Parágrafo único. Antes de serem publicados ou encaminhados para a apreciação da Assessoria Jurídica ou do Conselho Diretor, conforme o caso, os atos da Equipe de Projeto serão aprovados pelo Coordenador-Geral de Normatização.

43. Como estabelecido no parágrafo único do art. 12 da Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021, os atos da Equipe de Projeto deverão ser aprovados pelo Coordenador-Geral de Normatização, o que deverá ser observado no caso concreto.

44. Verifica-se, na espécie, que foram juntados aos autos o ato formal de designação da Equipe de Projeto e o Termo de Abertura de Projeto, estando o feito regularmente instruído quanto ao ponto.

45. A etapa subsequente consiste na Análise de Impacto Regulatório (AIR), definida pelo art. 3º, inciso III, da Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021, como o "*procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata o Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020, que contera informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão*".

46. Ainda de acordo com a Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021, a AIR é formalizada com a elaboração de Relatório, que se baseia nas boas práticas internacionais e utiliza metodologias de análise de impacto adequadas, conforme o caso concreto. O Relatório de AIR deverá ser divulgado na Consulta Pública ou em outro meio de participação da sociedade (art. 14, §§ 1º e 2º).

47. A realização da AIR decorre da previsão contida no art. 55-J, § 2º, da LGPD, segundo o qual "*Os regulamentos e as normas editados pela ANPD devem ser precedidos de consulta e audiência públicas, bem como de análises de impacto regulatório*".

48. No mesmo sentido, o art. 13, *caput*, da Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021, e o art. 63, § 1º, da Portaria CD/ANPD n.º 1, de 2021 (Regimento Interno), preveem que a edição de atos de caráter normativo será precedida de AIR.

49. Contudo, os mesmos dispositivos deixam clara a possibilidade de dispensa da AIR, nos termos da legislação em vigor. Senão, veja-se:

Portaria CD/ANPD n.º 16, de 2021

Da Análise de Impacto Regulatório

Art. 13. A proposta de regulamentação é precedida de AIR.

Parágrafo único. Nas hipóteses de dispensa de Análise de Impacto Regulatório, conforme previstas na legislação em vigor, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

Portaria CD/ANPD n.º 1, de 2021 (Regimento Interno)

DO PROCEDIMENTO NORMATIVO

Art. 63. Os atos de caráter normativo da ANPD serão expedidos por meio de Resoluções, de competência exclusiva do Conselho Diretor, observados os procedimentos relativos à Consulta Pública e à Audiência Pública.

§ 1º A edição de atos normativos da ANPD será precedida de Análise de Impacto Regulatório, que será elaborado nos termos da legislação pertinente, contendo informações e dados sobre os prováveis efeitos do ato, a fim de verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

§ 2º Nas hipóteses de dispensa de Análise de Impacto Regulatório, conforme previstas na legislação em vigor, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

50. As hipóteses de dispensa de AIR, por sua vez, estão previstas no art. 4º do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020, que "*regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada*".

51. No caso, constata-se que foi juntado aos autos o Relatório da AIR, de modo que o processo se encontra regularmente instruído nesse particular.

52. Prosseguindo no exame, constata-se que, nos termos do art. 16 da Portaria CD/ANPD nº 16, de 2021, a CGN optou por submeter a minuta de ato normativo a críticas e sugestões dos servidores da ANPD, por meio de Consulta Interna, tendo sido consolidadas as contribuições e respectivas justificativas em documento próprio, constante dos autos.

53. Diante do exposto, conclui-se, até a presente etapa, pela regularidade jurídico-formal do processo de elaboração da proposta de ato normativo, à luz da legislação de regência, de modo que poderá a Administração, a seu critério, dar seguimento à adoção das etapas subsequentes para edição da resolução de que ora se cuida.

54. No presente processo, podemos constatar que não foram realizados os procedimentos relativos à Audiência e Consulta Públicas, o que, em princípio, vai de encontro ao art. 55-J, § 2º, da Lei nº 13.709, de 2018, segundo o qual a edição de atos normativos pela ANPD deverá ser precedida da adoção dos referidos instrumentos.

55. A despeito disso, a própria legislação de regência subsidia a conclusão de que, em determinadas hipóteses, será juridicamente viável dispensar a prévia realização de consulta e audiência públicas quando da edição de atos normativos.

56. Sobre o assunto, convém destacar o disposto no art. 31, *caput*, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (*Lei de Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*); no art. 29, *caput*, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (*Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*); e no art. 3º, § 2º, art. 4º e art. 9º-A, *caput*, do Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020 (*regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*), abaixo transcritos:

Lei nº 9.784, de 1999

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. (*caput*)

Decreto-Lei nº 4.657, de 1942

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Vigência) (Regulamento)

Decreto nº 10.411 de 2020

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.

[...]

§ 2º O disposto no **caput** não se aplica aos atos normativos:

- I - de natureza administrativa, cujos efeitos sejam restritos ao âmbito interno do órgão ou da entidade;
- II - de efeitos concretos, destinados a disciplinar situação específica, cujos destinatários sejam individualizados;
- III - que disponham sobre execução orçamentária e financeira;
- IV - que disponham estritamente sobre política cambial e monetária;
- V - que disponham sobre segurança nacional; e
- VI - que visem a consolidar outras normas sobre matérias específicas, sem alteração de mérito.

Art. 4º A AIR poderá ser dispensada, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

- I - urgência;
- II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;
- III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

V - ato normativo que vise a preservar liquidez, solvência ou higidez:

a) dos mercados de seguro, de resseguro, de capitalização e de previdência complementar;

b) dos mercados financeiros, de capitais e de câmbio; ou

c) dos sistemas de pagamentos;

VI - ato normativo que vise a manter a convergência a padrões internacionais;

VII - ato normativo que reduza exigências, obrigações, restrições, requerimentos ou especificações com o objetivo de diminuir os custos regulatórios; e

VIII - ato normativo que revise normas desatualizadas para adequá-las ao desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos do disposto no Decreto nº 10.229, de 5 de fevereiro de 2020.

§ 1º Nas hipóteses de dispensa de AIR, será elaborada nota técnica ou documento equivalente que fundamente a proposta de edição ou de alteração do ato normativo.

§ 2º Na hipótese de dispensa de AIR em razão de urgência, a nota técnica ou o documento equivalente de que trata o § 1º deverá, obrigatoriamente, identificar o problema regulatório que se pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar, de modo a subsidiar a elaboração da ARR, observado o disposto no art. 12.

§ 3º Ressalvadas informações com restrição de acesso, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a nota técnica ou o documento equivalente de que tratam o § 1º e o § 2º serão disponibilizados no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, conforme definido nas normas próprias.

Art. 9º-A. A realização de consulta pública é facultativa nas hipóteses previstas no § 2º do art. 3º e no art. 4º.
(Incluído pelo Decreto nº 11.243, de 2022) (Vigência)

[...] (grifo nosso)

57. Tendo em vista que o tema da consulta pública não foi abordado na Nota Técnica nº 6/2025/CON2/CGN/ANPD, presume-se que o procedimento de consulta ainda será realizado pela CGN após a análise do Conselho Diretor, razão pela qual essa PFE/ANPD aguardará o retorno do autos após oitiva popular para emissão de manifestação complementar e final.

58. Por fim, considerando desde já que a forma para a aprovação do ato normativo em exame é a Resolução, **orienta-se** o setor técnico competente a verificar a efetiva observância das regras procedimentais estabelecidas no Regimento Interno da ANPD abaixo reproduzidas:

DO PROCEDIMENTO NORMATIVO

[...]

Art. 64. A proposta de ato normativo será:

I - quando formulada por unidade da ANPD, sorteada pelo Diretor-Presidente e submetida pelo Relator à apreciação do Conselho Diretor;

II - quando formulada por Diretor, sorteada pelo Diretor-Presidente e submetida à apreciação do Conselho Diretor;

III - quando formulada pelo Poder Executivo, pelo Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade ou pelo Ouvidor, sorteada pelo Diretor-Presidente e submetida pelo Relator à apreciação do Conselho Diretor; e

IV - quando encaminhada por pessoa física ou jurídica, analisada pela área competente da ANPD que, se entender pertinente, submetê-la-á à apreciação do Conselho Diretor.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso II, é facultado ao autor da proposta relatar a matéria, ficando dispensado o sorteio.

Art. 65. Caberá ao Relator da proposta final de ato normativo encaminhar à apreciação do Conselho Diretor a proposta de instrumento deliberativo, bem como as críticas e sugestões derivadas da Consulta Pública e, quando houver, da Audiência Pública, com a análise da respectiva área técnica.

Parágrafo único. Qualquer Diretor poderá propor emendas ao texto original, assim como apresentar proposta substitutiva.

Art. 66. As Resoluções serão redigidas em conformidade com o disposto na legislação aplicável à elaboração, redação e consolidação das leis.

2.10 Da minuta de ato normativo

59. Visando à avaliação da técnica legislativa e emissão de parecer conclusivo sobre a compatibilidade da proposta do ato normativo com o ordenamento jurídico, passa-se à apreciação da minuta trazida a exame.

60. Sob o ponto de vista material, o exame do texto da minuta não revela vícios de ilegalidade patentes. De igual sorte, no que concerne às exigências formais e de redação da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, verifica-se que a minuta, em geral, empregou o vernáculo de forma objetiva e clara, assim como a estrutura organizacional pertinente. Nada obstante, recomenda-se a realização dos ajustes a seguir na minuta de

Resolução, abaixo listados:

2.11 Do Preâmbulo e do fundamento de validade da resolução

61. No preâmbulo da resolução, a CGN indicou os seguintes dispositivos legais como fundamento de validade: art. 55-J, incisos XIII e XX, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e art. 2º, inciso XIII, do Anexo I, do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, abaixo reproduzidos para melhor visualização:

Art. 55-J. Compete à ANPD:

XIII - editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos nesta Lei;

(...)

XX - deliberar, na esfera administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação desta Lei, as suas competências e os casos omissos;

DECRETO Nº 10.474, DE 26 DE AGOSTO DE 2020

Art. 2º Compete à ANPD:

XIII - editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade e sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos na Lei nº 13.709, de 2018;

62. Duas observações parecem pertinentes aqui. Em primeiro lugar, o inciso XX do art. 55-J parece estar mais relacionado a uma competência material da ANPD, consistente em decidir questões e controvérsias técnico-jurídicas que lhe sejam submetidas, não guardando, propriamente, correlação com a competência normativa que a Autarquia titulariza. Assim, ainda que a futura aplicação da norma possa estimular o florescimento do contencioso administrativo no âmbito da ANPD, essa tênue vinculação entre os institutos não tem o condão de transformar a competência administrativa descrita no referido inciso do art. 55-J da LGPD em fundamento de validade para a edição da norma ora sindicada.

63. De mais a mais, ao analisarmos as últimas resoluções editadas pela ANPD — Resolução CD/ANPD nº 15, de 24 de abril de 2024, que aprova o Regulamento de Comunicação de Incidente de Segurança; Resolução CD/ANPD nº 18, de 16 de julho de 2024, que aprova o Regulamento sobre a Atuação do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais; e Resolução CD/ANPD nº 19, de 23 de agosto de 2024, que aprova o Regulamento de Transferência Internacional de Dados e o conteúdo das cláusulas-padrão contratuais — verifica-se que, em nenhum desses precedentes, a ANPD aludiu ao inciso XX do art. 55-J.

64. O cotejo com as normativas anteriores também evidencia que a CGN tinha por hábito fazer referência ao Regimento Interno da ANPD no preâmbulo de suas normas e que, no presente caso, deixou de fazê-lo. Entendo que a atuação ora apresentada é a mais adequada a ser observada, pois a indicação do fundamento de validade de uma norma deve remeter a diplomas de hierarquia mais elevada do que aquela a ser editada. Assim, recomenda-se à área técnica que procure padronizar a técnica de remissão legal no fundamento de validade do preâmbulo das normas futuras, como forma de conferir maior precisão à legística das normas da Autarquia assessorada.

65. Adicionalmente, cumpre anotar que a redação do Art. 1º, caput deve ser adequada ao Decreto 12.002/2024, adequando-se a grafia da remissão à LGPD – redação sugerida:

Resolução – Art. 1º. Esta Resolução aprova, na forma do Anexo, o Regulamento sobre os Direitos dos Titulares de Dados Pessoais, previstos Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Anexo I – Art. 1º. Art. 1º Este Regulamento estabelece as regras e procedimentos gerais para o exercício dos direitos dos titulares, nos termos do art. 9º, 18, 19 e 20 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Decreto 12.002/2024

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

II - para obtenção da precisão:

grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:

1. "Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil", no caso de códigos; e

2. "Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990", nos demais casos ;

66. Por fim, considerando que o art. 49 da norma sob exame tratou de definir prazo especial para os agentes de tratamento de pequeno porte, e que essa regulamentação aparenta estar arrimada no art. 19, § 4º, da LGPD e no art. 4º, VII, do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, sugere-se à área técnica que avalie a conveniência de elevar esses dispositivos legais ao preâmbulo da norma, como fundamento de validade, ao lado dos que já constam.

2.12 Art. 2º e a *Vacatio Legis*

67. Ainda no texto da resolução ora analisada, observa-se que a CGN optou, no art. 2º, por instituir um *vacatio legis* apenas para o Capítulo III. Essa decisão de atribuir a *vacatio legis* exclusivamente a um trecho da norma apresenta inconsistência sistemática que merece revisão. Com efeito, o Capítulo I (artigos 1º a 9º) estabelece disposições gerais, definições e diretrizes fundamentais, enquanto o Capítulo II (artigos 10 a 30) enumera os direitos dos titulares em suas

respectivas seções. O Capítulo III, por sua vez, disciplina o exercício concreto desses direitos. Ao vincular a *vacatio legis* apenas ao Capítulo III, cria-se um paradoxo normativo: os direitos materiais (Capítulo II) entrariam em vigor imediatamente, mas seu exercício permaneceria suspenso até o término do prazo de vacância.

68. Para além disso, se o objetivo da área técnica consiste em conferir prazo para que os titulares tomem conhecimento de seus direitos antes de exercê-los perante os controladores de dados, a extensão da *vacatio legis* a toda a norma atende plenamente a esta finalidade. O período de vacância destina-se precisamente a proporcionar tempo hábil para que os interessados se informem sobre o conteúdo normativo e compreendam o alcance de seus direitos, independentemente da localização topográfica destes no diploma legal.

69. Por tudo quanto exposto, é nossa opinião que a estrutura normativa atual do art. 2º pode gerar insegurança jurídica e potencial conflito entre normas do mesmo diploma legal. Para assegurar coerência sistemática e facilitar a aplicação normativa, recomenda-se a extensão da *vacatio legis* a toda a norma. Esta medida não apenas simplifica a interpretação jurídica, como também elimina contradições internas, sem comprometer a eficácia da implementação, uma vez que o exercício efetivo dos direitos permanece condicionado aos procedimentos estabelecidos no Capítulo III.

2.13 Art. 1º, Parágrafo único do anexo I

70. O parágrafo único do art. 1º cuida de definir o âmbito de incidência subjetiva da norma, e sua estrutura merece alguns reparos. Primeiro, a remissão ao "regulamento previsto no caput" configura redundância desnecessária, posto que o parágrafo único já possui vinculação hierárquica natural ao caput, em consonância com as diretrizes do Decreto nº 12.002/2024. Para além disso, o regulamento não está contido apenas no art. 1º, encontrando-se espreado e contido na inteireza da minuta ora analisada. Caso se decida manter o parágrafo em comento, sugere-se alterar o termo em destaque para "esse regulamento" ou expressão semelhante.

71. A outro giro, a especificação do âmbito subjetivo de aplicação da LGPD constitui repetição de matéria já disciplinada na lei principal, contrariando o princípio da economia legislativa. Por sua natureza, o regulamento pressupõe a aplicabilidade da LGPD, tornando desnecessária a reiteração do âmbito subjetivo, razão pela qual considera-se o parágrafo único despicando e passível de exclusão sem prejuízo do conteúdo da norma.

2.14 Art. 2º do Anexo I

72. Dando sequência à análise, verifica-se que o art. 2º do Anexo I da minuta recorre à técnica da conceituação, o que, em princípio, colide com o disposto no art. 11 do Decreto nº 12.002, de 2024, sem que a Nota Técnica nº 6/2025/CON2/CGN/ANPD tenha fundamentado o uso dos conceitos em uma das hipóteses previstas no § 1º, incisos I ou II, do referido artigo, como determina o Decreto que estabelece as normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Diante disso, recomenda-se o reforço da fundamentação ou, alternativamente, a exclusão total ou parcial da minuta.

DECRETO Nº 12.002, DE 22 DE ABRIL DE 2024

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

§ 1º Os atos normativos não conterão dispositivo com relação de conceitos, exceto quando usarem expressão ou palavra:

I - nova, que não conste de dicionários de língua portuguesa, cujo significado não possa ser reconhecido imediatamente pelo intérprete, e que não possa ser substituída por outra já reconhecida; ou

II - com múltiplos significados, de modo que se torne necessário delimitar o significado empregado no ato normativo.

§ 2º O uso de conceitos a que se refere o § 1º será justificado nos pareceres constantes do processo.

§ 3º Os conceitos a que se refere o § 1º não poderão gerar antinomia com aqueles estabelecidos por entes públicos com competência na matéria. (grifos nossos)

73. É importante perceber que alguns dos conceitos lançados no artigo 2º do ato normativo em análise aparentemente representam violação aos critérios estabelecidos no artigo 11, § 1º, do Decreto nº 12.002/2024, que determina a utilização de conceitos em normas apenas quando destinados a estabelecer expressão ou palavra nova não constante nos dicionários da língua portuguesa, cujo significado não possa ser imediatamente reconhecido pelo intérprete e não possa ser substituído por outra já reconhecida, ou quando se trate de conceitos com múltiplos significados que demandem delimitação semântica.

74. Com efeito, a administração inseriu definições como "dado desatualizado" (dado que não reflete a realidade do momento no tempo adequado à finalidade de tratamento), "dado desnecessário" (que não é pertinente ou proporcional) e "dado excessivo" (coletado em quantidade superior ao necessário), cujos significados decorrem diretamente da própria acepção vernacular dos adjetivos empregados.

75. Tais conceitos, salvo melhor juízo, não atendem aos requisitos de necessidade e utilidade previstos no decreto regulamentador, uma vez que os adjetivos "desatualizado", "desnecessário", "excessivo", "incompleto" e "inexato" possuem significado unívoco e imediatamente compreensível pelo intérprete qualificado. A conceituação empregada configura excesso

normativo desnecessário, contrariando a diretriz de simplicidade e economia legislativa consagrada no ordenamento jurídico brasileiro. Recomenda-se a supressão de tais definições para adequação às diretrizes do Decreto nº 12.002/2024 e aprimoramento da técnica normativa empregada.

76. Complementarmente, é relevante destacar que os incisos I, II, III, IV, V e VI do art. 2º também foram objeto de críticas por parte da CGF, no bojo do Despacho SEI nº 0192259. Ainda que a minuta final possa ter evoluído em relação a algumas das ponderações ali lançadas, entende-se oportuna uma reflexão acerca da conveniência e oportunidade de reduzir o uso dos conceitos legais empregados na minuta em exame, a exemplo da definição de "dado proporcional", que não é mencionada em outras partes da minuta ou já está implícita em outros conceitos. Simultaneamente, deixa-se de definir "dados preditivos", mencionados nos incisos X e XI, conceito que poderia demandar esclarecimento por sua especificidade técnica e potencial divergência interpretativa.

2.15 Redundância no Artigo 3º do anexo I

77. O artigo 3º reproduz a definição de "dado pessoal" já estabelecida na LGPD, por meio da agregação dos conceitos constantes no art. 5º, I c/c art. 12, § 2º, ambos da Lei nº 13.709, de 2018 configurando redundância normativa problemática. Esta duplicação conceitual pode gerar antinomias entre lei e regulamento, comprometendo a hierarquia normativa e violando o princípio da supremacia da lei. O regulamento deve especificar aspectos técnicos não contemplados na norma superior, não redefinir conceitos já consolidados. mesmo a enunciação exemplificativa da norma (pessoal, profissional, de consumo ou de crédito) não parece recomendar a reprecinação do conceito legal no presente regulamento ora analisado.

2.16 Adjetivação Excessiva no Artigo 7º do Anexo I

78. O caput do artigo 7º apresenta multiplicidade de adjetivos ("simples, clara, transparente, inequívoca, precisa e adequada") que gera indeterminação conceitual e subjetividade interpretativa excessiva. Esta adjetivação contraria princípios de técnica legislativa que privilegiam critérios objetivos e mensuráveis, criando dificuldades práticas de compliance e potencial contencioso por divergências interpretativas.

79. O parágrafo primeiro estabelece obrigação de observância de legislações correlatas que constitui obviedade jurídica, dado que tal como dispõe o art. 3º da LINDB, *ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece*. Além da redundância normativa, o dispositivo não especifica aspectos práticos de cumprimento, o que, ao agregar elementos práticos de execução, poderia justificar a sua inserção no presente normativo.

2.17 Inconsistência Terminológica no Artigo 9º do Anexo I

80. O parágrafo segundo emprega inadequadamente o termo "comprovado" sem estabelecer procedimento correspondente de atestação. A expressão "segredo comercial ou industrial comprovado" sugere procedimento formal não especificado nos dispositivos anteriores, gerando inconsistência interna e indeterminação procedimental.

2.18 Art. 14 do Anexo I

81. Dando seguimento à nossa análise, cumpre enfrentar as disposições do art. 14 da minuta e a controvérsia exposta nos autos acerca da necessidade de compatibilização dos prazos e procedimentos para o exercício dos direitos dos titulares no setor público, em especial quanto à observância do disposto no art. 23, § 3º, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

82. Como é de conhecimento geral, a LGPD estabeleceu prazos para o exercício dos direitos dos titulares nos arts. 19 e 23^[2]: o primeiro aplicável aos controladores em geral e o segundo, especificamente, ao tratamento de dados pessoais realizado pelo Poder Público. Enquanto, no art. 19, a LGPD disciplina de forma expressa o prazo para atendimento das requisições dos titulares, no caso do Poder Público o legislador optou por remeter a uma plêiade de atos normativos, a saber: a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 (Lei do Habeas Data); a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo); e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

83. Assim, inicialmente, a LGPD estabelece prazos para o atendimento de requisições de titulares de dados em um contexto geral. Para a **confirmação da existência de tratamento ou acesso a dados pessoais**, o controlador deve responder imediatamente em formato simplificado, ou em até **15 dias** em formato mais completo, contados da data do requerimento.

84. No entanto, para o **setor público, o Art. 23, §3º da LGPD determina que os prazos e procedimentos para o exercício dos direitos do titular observarão o disposto em legislação específica**, não se aplicando os prazos gerais do Art. 19 da LGPD. Essa legislação específica inclui a Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/1997), a Lei Geral do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999) e a própria Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011).

85. Ocorre que o art. 14 da minuta, aparentemente, optou por consolidar os prazos de atendimento de maneira indistinta, estabelecendo o prazo único de 15 dias, seja para o setor privado ou público. Essa questão foi enfrentada em alguns comentários da consulta interna (doc sei n. 0208610), e foi objeto de discussão nas reuniões registradas nas memórias de reunião tombada sob os nºs 0050840 e 0050845.

86. Com efeito, a discussão sobre os prazos e procedimentos para o exercício dos direitos dos titulares no setor público, especialmente no que tange à observância da Lei de Acesso à Informação (LAI) conforme dispõe o Art. 23, §3º da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), é tratada pela doutrina com foco na harmonização e na aplicação das legislações

específicas já existentes, tal como explanam Ana Frazão, Gustavo Tepedino e Milena Donato Oliva no excerto abaixo reproduzido:

No que tange ao Estado, essa segunda dimensão do direito de acesso é disciplinada pela Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei 12.527/2011). Esta lei determina a proteção dos dados pessoais confiados ao Poder Público (art. 6º, III e art. 31, caput) e restringe o acesso a informações pessoais aos titulares e aos agentes públicos legalmente autorizados, restrição que perdura pelo prazo máximo de 100 anos, a partir da data da produção do dado, e que independe da classificação de sigilo (art. 31, § 1º, I, Lei 12.527/2011). Além dessas hipóteses, o acesso aos dados pessoais por terceiros só poderá ser realizado por meio de consentimento expresso do titular ou de autorização em lei (art. 31, § 1º, II, Lei 12.527/2011).

Note-se que o advento da Lei 13.709/2018 não elimina a tutela conferida pela Lei 12.527/2011, como, inclusive, a própria Lei Geral de Proteção de Dados ressalva em seus artigos 23, §§ 2º e 3º, 49, 26, § 1º, I, 50 e 52, § 3º. A interpretação das normativas deve ser sistemática, promovendo-se o diálogo com fins de tutela do direito à privacidade em duas frentes: (i) uma primeira, que assegura o direito de acesso do titular (que pode ser representado legalmente ou substituído processualmente) para controlar os dados que lhe pertencem e (ii) uma segunda, que, ao mesmo tempo em que assegura o direito à informação, restringe o acesso de terceiros quando a informação for de natureza pessoal e pertencer a outrem, nos referidos termos da lei.

Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro / Ana Frazão, Gustavo Tepedino, Milena Donato Oliva coordenação. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019, pg. 379

87. Portanto, a doutrina destaca que a LGPD, ao reconhecer o arcabouço legislativo preexistente, busca uma interpretação sistemática e o diálogo entre as normas. Ocorre que, ao se passar da planitude dos conceitos gerais e abstratos para a concretude da regulamentação procedimental, a definição do prazo legal cabível não se dá sem ruídos e sobressaltos. Para alguns autores, como Caitlin Mulholland e Vinicius Matera, o prazo aplicável seria o de 48 horas, previsto na Lei do Habeas Data (ao qual o art. 38 da LAI faz expressa remissão), ou, alternativamente, o de 5 dias estabelecido pela Lei nº 9.784, de 1999. Já para Bruno Ricardo Bioni, Paula Guedes Fernandes da Silva e Pedro Bastos Lobo Martins, o prazo seria aquele disposto no art. 10 e seguintes da Lei de Acesso à Informação, de 20 dias. Para ilustrar o dissenso, reproduzem-se abaixo, em sequência, os trechos pertinentes.

PRAZOS E PROCEDIMENTOS PARA EXERCÍCIO DE DIREITOS DE TITULARES PERANTE O PODER PÚBLICO

Em relação aos prazos e procedimentos aplicáveis para o exercício dos direitos do titular de dados perante o Poder Público, deve-se observar a regulação já existente tanto na Lei do Habeas Data, quanto na Lei Geral do Processo Administrativo e na Lei de Acesso à Informação (art. 23, § 3º, da LGPD). Considerando o arcabouço legislativo preexistente à LGPD, pode-se considerar que, em relação aos prazos:

(i) A Lei do Habeas Data impõe um prazo de 48 horas para deferimento ou indeferimento do requerimento de informações por parte do titular dos dados, contados a partir da apresentação ao órgão ou entidade depositária do registro ou banco de dados (art. 2º, Lei nº 9.507/1997).

(ii) A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu artigo 24, que “inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior”. Em complemento, o parágrafo único, do mesmo artigo permite que o “prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação”.

(iii) Por sua vez, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em seu artigo 38, remete à Lei do Habeas Data, ao estatuir que deve ser esta aplicada “em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público”.

Conclui-se, dessa forma, que o prazo para que o poder público defira os pedidos relacionados ao exercício de direitos pelos titulares de dados pessoais será definido de acordo com o âmbito em que é realizado o tratamento de dados, se pela Administração Pública Federal ou por outros órgãos do poder público. De qualquer maneira, imagina-se que possivelmente caberá à Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais a indicação de qual o procedimento que será adotado para a efetivação dos direitos dos titulares de dados, estabelecendo os prazos que deverão ser cumpridos pelos órgãos públicos que atuam como agentes de tratamento de dados.

MULHOLLAND, Caitlin; MATERA, Vinicius. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. In: MULHOLLAND, Caitlin (org.). *A LGPD e o novo marco normativo no Brasil*. Série Pautas em Direito, livro 6. [S.l.]: Kindle Direct Publishing, [2021?]. eBook Kindle.

2.3. Diferença de prazos entre LGPD e LAI

Como forma de garantir uma proteção efetiva, o atendimento a requisições amparadas pelos direitos previstos na LGPD e na LAI deve ser realizada sem demora injustificada. Apesar de a LGPD não definir prazos específicos para o cumprimento da requisição da maioria dos direitos dos titulares, há essa definição excepcional para os direitos de confirmação de existência de tratamento e do direito de acesso a dados pessoais. Nesses casos, o art. 19 prevê que o controlador deve cumprir com estes direitos imediatamente em formato simplificado (inciso I) ou em até 15 (quinze) dias em formato mais robusto (inciso II), o que é contado desde a data do requerimento do titular de dados.

Contudo, no contexto do tratamento de dados realizados pelo poder público, tais prazos do art. 19 da LGPD não são aplicáveis. Isso porque o §3º do art. 23 estipula que os prazos e procedimentos para exercício de direitos dos titulares perante o Poder Público deverão observar legislação específica como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação ou a Lei do Habeas Data (lei 9.507/1997). Por isso, todas as requisições de direito de acesso perante órgão ou entidade da Administração Pública devem seguir os prazos definidos na LAI.

Desta forma, o pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades públicos deverão seguir as regras previstas a partir do art. 10 (dez) da LAI. Em regra, conforme art. 11 e parágrafos, as solicitações devem ser

cumpridas de forma imediata, quando tal informação estiver disponível. Quando não for possível, em prazo não superior a 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais dez em caso de justificativa expressa. Todos esses procedimentos são, a princípio, gratuitos, de forma a garantir a ampla transparência e publicidade de informações públicas.

BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes Fernandes da; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso. *Cadernos Técnicos da CGU*, v. 1, 2022: Coletânea de Artigos da Pós-graduação em Ouvidoria Pública, seção Artigos, p. [sem paginação aparente]; Publicado em 15 mar. 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/504. Acesso em: 16.09.2025.

88. Constatado o inconciliável dissenso doutrinário decorrente da lamentável atecnia do art. 23, § 3º, da LGPD, concorda-se com Caitlin Mulholland e Vinicius Matera, para quem cabe a esta ANPD colmatar a indesejável anomia e definir, como ora se procede, o procedimento a ser adotado para a efetivação dos direitos dos titulares de dados, estabelecendo os prazos a serem observados pelos órgãos públicos que atuam como agentes de tratamento, razão pela qual deixamos de tecer críticas ao art. 14 da minuta ora analisada.

89. Por sua vez, o § 2º do art. 14 restringe o direito à cópia integral em formato estruturado apenas às hipóteses de consentimento e de execução contratual, limitação que não se mostra clara a este subscritor e que, diante da dificuldade de compreensão da *ratio* do *discrimen*, demanda maior robustecimento da fundamentação técnica quanto ao dispositivo em questão.

2.19 Conflitos Temporais nos Artigos 16, 17 e 18

90. O artigo 17, inciso II, apresenta antinomia temporal ao remeter ao artigo 14 (prazo de 15 dias) enquanto o artigo 16 estabelece prazo de 30 dias para portabilidade. Esta inconsistência compromete a aplicabilidade prática do regulamento.

91. A cronologia estabelecida pelos artigos 14, 15 e 18 apresenta ambiguidade sobre a relação entre prazos de acesso (15 dias) e correção (30 dias), não ficando claro se os prazos são cumulativos ou alternativos. É importante perceber que o Art. 15, I, já prevê a possibilidade de correção de dados incompletos no contexto do pedido de acesso, assim a correção de dado ao qual se pede inicialmente acesso seria processado em prazo menor que aquele que se pede a correção de maneira direta, o que parece uma contradição normativa.

92. Ademais, o prazo de 30 dias do artigo 18 para correção conflita gravemente com o prazo de 10 dias previsto na Lei de Habeas Data (Lei nº 9.507/1997, artigo 4º, §1º). Ainda que defendamos, como o fizemos nos comentários anteriores, competir à ANPD a prerrogativa da definição do prazo do exercício do direito do titular de dados, pensamos ser conveniente harmonizar, tanto quanto possível as previsões legais e normativas, como técnica de aproximação entre os diplomas normativos correlatados, tal como indica o Art. 23, §3º da LGPD, na medida em que a Lei de Habeas Data mantém vigência plena para correção de dados pessoais.

2.20 Ambiguidades Interpretativas nos Artigos 24 e 28

93. O parágrafo terceiro do artigo 24 apresenta redação que pode instilar dúvidas e ambiguidades, na medida em que pode sugerir vedação genérica à anonimização, contrariando a LGPD que incentiva esta técnica. A análise sistemática indica que a intenção é vedar a manutenção de dados coletados irregularmente, mesmo anonimizados, não a anonimização per se. Caso esse seja o caso, recomenda-se aprimoramento redacional.

94. No mesmo norte de ideias, pensamos que o parágrafo quarto carece da especificação "novo tratamento" para esclarecer que a vedação refere-se à retomada de finalidade já identificada como indevida.

95. Pensamos que o artigo 28 ao utilizar a expressão "grau de facilidade igual ou superior", poderia ser aprimorado para estabelecer que o procedimento deve preservar as características de simplicidade da coleta original.

96. Os parágrafos primeiro e segundo do artigo 28 apresentam problemas estruturais: o primeiro concentra duas regras distintas que deveriam ser bipartidas em parágrafos distintos;

§ 1º Deverão ser interrompidos imediatamente todos os tratamentos de dados pessoais executados com base no consentimento revogado, ressalvadas as operações já realizadas sob amparo de consentimento válido anteriormente manifestado.

97. Segundo nos parece, se a operação já foi realizada, ela já teria sido concluída e portanto ela não poderia ser interrompida. Assim, temporalmente, a ressalva contida na parte final do parágrafo não incide na premissa inicial do comando normativo ora debatido, que está voltado unicamente para os casos de operações de tratamento em andamento quando do recebimento do pedido de revogação do consentimento.

98. Já o segundo reproduz desnecessariamente a regra do efeito imediato já apresentado na primeira parte do parágrafo anterior, configurando redundância.

99. Sugere-se que o parágrafo segundo se transforme no parágrafo primeiro, dado que o conceito por ele apresentado é mais abrangente e geral que aquele contido no atual parágrafo primeiro e que este seja reformulado para dispor apenas da regra de transição que parece se pretender estabelecer, ajustando-se sua redação.

2.21 Imprecisão Conceitual no Artigo 33

100. O artigo 33 utiliza o conceito vago de "situação pior" sem estabelecer critérios objetivos de aferição, gerando insegurança jurídica. A expressão demanda especificação normativa com parâmetros claros e exemplos práticos para garantir efetividade da proteção pretendida.

101. Por fim, o art. 69, inciso IV, do Decreto nº 12.002, de 2024, aponta que, em se tratando de atos inferiores a decreto, como no caso, deve haver a divulgação do ato normativo em sítio eletrônico que abranja todos os atos da entidade, no caso a ANPD, providência essa que **deverá ser adotada** no caso.

3. CONCLUSÃO

102. Diante de todo o exposto, e ressalvado o juízo de mérito e a discricionariedade da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, **opina-se pela viabilidade jurídico-formal da minuta apresentada (SEI 0205734), desde que previamente atendidas as recomendações constantes dos itens 59 a 102 do presente parecer.**

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

104. Sugere-se, caso aprovado este parecer, o retorno do feito à origem, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 08 de setembro 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) 00261002605202288 e da chave de acesso e8859e36

Notas:

1. Tal como consta no item 8.181 do Relatório do AIR, aludindo-se, por sua vez, ao estudo de jurimetria elaborado pelo escritório Opice Blum, disponível em: OPICE BLUM, Bruno; ADVOCACIA. Relatório Anual de Jurimetria – LGPD 2022. Disponível em <<https://crcpe.org.br/wp-content/uploads/2024/03/09-relatorio-jurimetria-2022.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2024.

Art. 19. A confirmação de existência ou o acesso a dados pessoais serão providenciados, mediante requisição do titular:

I - em formato simplificado, imediatamente; ou

II - por meio de declaração clara e completa, que indique a origem dos dados, a inexistência de registro, os critérios utilizados e a finalidade do tratamento, observados os segredos comercial e industrial, **fornecida no prazo de até 15 (quinze) dias**, contado da data do requerimento do titular.

§ 1º Os dados pessoais serão armazenados em formato que favoreça o exercício do direito de acesso.

§ 2º As informações e os dados poderão ser fornecidos, a critério do titular:

I - por meio eletrônico, seguro e idôneo para esse fim; ou

II - sob forma impressa.

§ 3º Quando o tratamento tiver origem no consentimento do titular ou em contrato, o titular poderá solicitar cópia eletrônica integral de seus dados pessoais, observados os segredos comercial e industrial, nos termos de regulamentação da autoridade nacional, em formato que permita a sua utilização subsequente, inclusive em outras operações de tratamento.

§ 4º A autoridade nacional poderá dispor de forma diferenciada acerca dos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo para os setores específicos.

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:

(...)

§ 3º Os prazos e procedimentos para exercício dos direitos do titular perante o Poder Público observarão o disposto em legislação específica, em especial as disposições constantes da [Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 \(Lei do Habeas Data\)](#), da [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 \(Lei Geral do Processo Administrativo\)](#), e da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 \(Lei de Acesso à Informação\)](#).



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 2917401177 e chave de acesso e8859e36 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: 19-09-2025 08:40. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
