



Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização
Coordenação de Normatização 2

Nota Técnica nº 5/2025/CON2/CGN/ANPD

Interessados: CONSELHO DIRETOR, COORDENAÇÃO-GERAL DE NORMATIZAÇÃO

Assunto: Minuta de Regulamento sobre o compartilhamento de dados pessoais no setor público, SEI nº 0193301

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de Nota Técnica que apresenta as ações e as justificativas para as sugestões constantes no Parecer nº 00034/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (SEI nº 0189269) e no Despacho nº 00170/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (SEI nº 0189270), e encaminha a proposta de regulamento ao Conselho Diretor da ANPD para aprovação e abertura de consulta Consulta Pública.

1.2. Anexa a esta Nota Técnica encontra-se a nova proposta de Resolução que aprova o Regulamento sobre o Uso Compartilhado de Dados Pessoais pelo Poder Público (SEI nº 0193301), atualizada a partir da análise da recomendações da Procuradoria Federal Especializada junto à ANPD (PFE).

2. ANÁLISE

2.1. A análise da PFE é realizada antes da Consulta Pública, de forma a se verificar, sob a ótica jurídica, os requisitos legais da Minuta de Regulamento em questão. O citado Parecer opina pela viabilidade jurídico-formal da minuta apresentada (SEI nº 0183406), uma vez atendidas as recomendações dos itens 36, 62, 63, 65, 66 e 68, detalhadas a seguir, com os devidos encaminhamentos e justificativas.

2.1.1. A recomendação do item 36 do Parecer indica que no texto da minuta figura como autoridade subscritora o Diretor Presidente da ANPD e recomenda a retificação "para que passe a constar o Conselho Diretor da ANPD como subscritor do ato normativo em exame." A recomendação não deve ser acatada, pois carece de fundamento jurídico.

2.1.2. Tal proposição confronta a teoria do órgão, segundo a qual a vontade da pessoa jurídica de direito público manifesta-se por meio de seus agentes, imputando-se os atos praticados por estes diretamente à entidade, não à pessoa física do indivíduo. Nesse contexto, o Diretor Presidente da ANPD, ao subscrever um ato normativo aprovado pelo Conselho Diretor, atua como a personificação do órgão máximo de gestão e representação externa da autarquia, sendo sua assinatura a formalização da vontade institucional para o mundo exterior, não uma mera manifestação individual.

2.1.3. Ainda que se ignore aquela teoria da imputação volitiva, o Decreto nº 10.474, de 2020, que regulamenta a estrutura e as competências da ANPD, confere expressamente ao Diretor Presidente - no art. 3º, § 2º, do anexo I - o exercício da "representação institucional da ANPD". Portanto, é ele que concretiza a competência legal da ANPD, repetida no citado decreto, para editar regulamentos.

2.1.4. A recomendação do item 62 do Parecer afirma que não foram realizados os procedimentos relativos à audiência e consulta públicas, nem, tampouco, foi apresentada justificativa para sua dispensa, recomendando que seja realizada a consulta pública nos termos do art. 55-J, § 2º, da Lei nº 13.709, de 2018.

2.1.5. De fato, se considerada a fase na qual o processo se encontra, a não realização de procedimentos visando a coleta de sugestões da sociedade em geral é regular e não carece de justificativa. A participação social é etapa que - se deliberada pelo Conselho Diretor - ainda ocorrerá, conforme sugere o item 11.2 do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (0183405). O encaminhamento à Procuradoria Federal Especializada teve como objetivo oportunizar o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, conforme positivado no art. 23, III e V, do Decreto nº 10.474, de 2020, previamente à consulta pública que será sugerida ao final desta Nota Técnica.

2.1.6. A recomendação do item 63 do Parecer recorda que a forma para a aprovação do ato normativo em exame é a Resolução e orienta o setor técnico competente a verificar a efetiva observância das regras procedimentais estabelecidas no Regimento Interno da ANPD. Sobre o ponto, vale destacar que a própria submissão do ato à manifestação da PFE/ANPD serve para garantir a conformidade com as regras aplicáveis à espécie, bem como para atender ao previsto no art. 23, parágrafo único, da Portaria da ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.

2.1.7. Já os itens 65 e 66 do Parecer ressaltam que a resolução proposta deveria observar o Decreto nº 12.428, de 3 de abril de 2025, que regulamenta o art. 35, § 2º, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e o art.

3º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, para dispor sobre o compartilhamento de dados pelos órgãos públicos federais e pelas prestadoras de serviços públicos.

2.1.8. Naqueles itens o Parecer afirma que embora "o decreto tenha como escopo a regulamentação de dispositivos relacionados proteção de dados em relação à assistência social, este decreto se consubstancia em norma geral que deve ser observado por parte da resolução proposta", recomendando que a CGN "avalie, com maior profundidade, possíveis impactos do Decreto em face da minuta."

2.1.9. Inicialmente cabe destacar que o Decreto nº 12.428, de 2025, dispõe sobre o compartilhamento de dados pelos órgãos públicos federais e pelas prestadoras de serviços públicos, limitando as concessionárias, as permissionárias e as autorizatárias que prestam serviços públicos relacionadas à distribuição de energia e à telecomunicação de interesse coletivo, nos termos do art. 1º, parágrafo único. De fato, há uma obrigação geral de compartilhamento de dados que submete todas as concessionárias de serviços públicos. Todavia, foi determinada legalmente - no art. 3º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024 - e não restringe a atuação da ANPD. Ao contrário, submete o compartilhamento à legislação de proteção de dados - consequentemente à competência regulamentar da ANPD - assim como expressamente o faz o art. 8º-A do Decreto citado.

2.1.10. Noutro giro, o Parecer afirma que a "resolução não pode ter ir de encontro a quaisquer dispositivos em relação ao Decreto". Contudo, quando uma lei federal atribui expressamente poder normativo a determinada entidade reguladora em relação a uma atividade ou setor específico, transfere-lhe a prerrogativa de editar normas, com base em sua autonomia técnica e decisória. Nesses casos, a competência para expedir decretos e regulamentos destinados à fiel execução da lei (artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal) encontra limites claros.

2.1.11. Assim, a validade e a força da norma regulatória editada no exercício de uma competência legalmente atribuída confere prevalência sobre decretos que revelem incompatibilidade ou invadam a esfera de atribuição da entidade reguladora, assegurando o respeito à delegação específica realizada pelo legislador. No caso, não há dúvidas sobre a competência da ANPD para regular a matéria. Por isso, ao contrário do que propôs o Parecer, não cabe neste processo discutir o impacto do mencionado decreto na proposta. Em sentido oposto, não é razoável escrutinar as disposições de um decreto para analisar a sua conformidade em face da minuta de resolução que, por ser uma proposta, ainda não gera efeitos no mundo jurídico.

2.1.12. A recomendação do item 68 do Parecer pede "[a]dicionar artigo

ao final para informar o início da vigência da norma, nos termos do art. 16 e 17 do Decreto nº 12.002/2024", algo que já consta da redação proposta para a Resolução que aprova o Regulamento, precisamente no art. 2º - "entra em vigor na data de sua publicação" - não sendo necessária qualquer adição na redação original.

2.2. Por sua vez, o Despacho nº 00170/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (0189270) aprova o Parecer e o complementa com sete sugestões para a análise da área técnica, detalhadas a seguir, igualmente com os devidos encaminhamentos e justificativas.

2.2.1. As recomendações nº 1 e nº 2 do Despacho sugerem ajustes formais nas disposições do *caput* do art. 1º, para que sejam reunidas com as disposições do *caput* do art. 2º, além de realocar o conteúdo do parágrafo único do art. 1º para o art. 4º, onde são tratadas outras definições normativas. Estas recomendações foram acatadas na forma da minuta que segue esta Nota Técnica.

2.2.2. A recomendação nº 3 do Despacho sugere reavaliar a redação do *caput* do art. 2º, argumentando que o termo "Este Regulamento se aplica ao poder público, entendido como as pessoas jurídicas de direito público" pareceria restringir a definição legal do termo, enquanto que o *caput* do art. 23 da LGPD é ampliado pelas regras do § 4º do art. 23, e pelo disposto no art. 24, todos da LGPD.

2.2.3. É fato que não houve a inclusão dos serviços notariais e de registro exercidos em caráter privado, muito embora o art. 24 tenha sido contemplado e tenha sido feita uma ampliação para abarcar as delegatárias de serviço público. Para manter a coerência com a lógica adotada na LGPD - tratamento para uma finalidade de interesse público - vale a inclusão de novo inciso para prever a aplicação da resolução também aos destinatários previstos no § 4º do art. 23 da LGPD.

2.2.4. A recomendação nº 4 do Despacho refere-se justamente ao inciso II do parágrafo único do art. 2º. Segundo o despacho a "regra constante no art. 2º, PU, II da minuta ora analisada não encontra, salvo melhor juízo, amparo nas disposições da LGPD, não estando abrangida pela definição legal de Poder Público. O Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 0183405) justifica a referida disposição nos itens 4.2 a 4.5. Caso se decida por manter a referida disposição, ao arrepio das regras expressas da LGPD, recomendamos, ao menos, excluir a referência aos autorizatários, dado o dissenso a respeito da natureza jurídica desse instituto ou que se apresente justificativa técnica da necessidade de sua inclusão na referida minuta".

2.2.5. Embora haja divergência na doutrina quanto à natureza jurídica da autorização para a prestação de serviços públicos - se configuraria ato

administrativo precário, discricionário e revogável unilateralmente, ou relação contratual dotada das garantias correspondentes - tal dissenso não afeta a obrigatoriedade do cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A proteção dos dados pessoais deve ser assegurada de forma plena e eficaz, conforme os princípios e regras estabelecidos pela LGPD, independentemente da forma jurídica adotada na relação entre o Estado e o delegatário do serviço público. Na realidade, a aplicação não uniforme das regras de proteção de dados pessoais na prestação de serviços públicos é que poderia acarretar distorções.

2.2.6. Adicionalmente, considerando que o interesse vislumbrado pelo legislador foi a submissão de certos atores à disciplina da proteção de dados pessoais, independentemente da natureza jurídica do agente, buscando apenas o requisito da execução de tratamento para finalidades de interesse público, assim como submeteu certos atores ao dever de prestar informações sobre suas ações, conforme a Lei nº 12.527, de 2011, é coerente incluir no rol do parágrafo único do art. 2º da proposta, como destinatário da norma, as "entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres".

2.2.7. As recomendação nº 5 e nº 6 do Despacho referem-se à exclusão dos conceitos e definições previstos na minuta, conforme preconiza o art. 11, § 1º, do Decreto nº 12.002, de 2024. O Despacho apresenta como exemplo o conceito expresso no art. 4º, II, que já consta na Lei 13.709, de 2018, entre outros "que pouco agregam na compreensão do normativo ora analisado como aqueles contidos no art. 4º, III, IV, que constituem mero rebatimento da operação de compartilhamento de dados".

2.2.8. Não obstante a razoabilidade dos argumentos apresentados pela unidade jurídica, esta Autoridade vem ponderando tal situação com bastante cautela e adotando como praxe a inclusão de dispositivo contendo definições, ainda que sejam a reprise de termos legalmente definidos. É possível citar como exemplo desse direcionamento, que será mantido na minuta em análise, o voto que aprovou a Resolução CD/ANPD nº 18 de 16 de julho de 2024, da lavra da Diretora Miriam Wimmer:

4.28. O novo art. 2º apresenta as definições dos principais termos utilizados no Regulamento, de forma similar ao previsto na versão submetida à consulta pública e conforme a praxe observada em outros regulamentos da ANPD. As definições seguem o disposto na LGPD, salvo quanto à definição de "conflito de interesse", por se tratar de expressão utilizada especificamente neste Regulamento. Ressalte-se que a definição de conflito de interesse já constava da minuta apresentada pela área técnica (art. 20), tendo sido realizada

apenas a sua realocação no art. 2º, II, e as adaptações necessárias.

4.29. Entendo que as definições são importantes para facilitar a compreensão da norma, especialmente por pessoas que não sejam especialistas na área de proteção de dados. Nessa linha, observo que a relação de conceitos apresentada no art. 2º atende ao disposto no art. 11, § 1º, do Decreto nº 12.002/2024, na medida em que as palavras e expressões definidas possuem múltiplos significados, de modo que se torna necessário delimitar o significado empregado no ato normativo, com o intuito, tal como mencionado, de facilitar a compreensão da norma pelo intérprete, notadamente aquele não familiarizado com a legislação de proteção de dados pessoais.

2.2.9. Concluindo as recomendações, a de nº 7 refere-se ao conceito de dado aberto apresentado no art. 4º, I, da minuta. Segundo o Despacho: "insta destacar que esse conceito diverge daquele contido no art. 2º, III do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 que institui a Política de Dados Abertos do Poder executivo Federal, o que estaria, em tese, vedado pelo Art. 11, § 3º do Decreto 12.002, de 2024, o que recomendamos avaliação e ajuste ou justificativa por parte da área técnica". A CGN considera que, em relação ao mérito, não há divergência de significado entre a definição de dado aberto da minuta e a do art. 11, § 3º, do Decreto nº 12.002, de 2024. No entanto, para evitar que a utilização de termos diferentes acarrete interpretações equivocadas, a CGN opta por excluir essa definição da proposta de Regulamento, a fim de se evitar qualquer insegurança jurídica.

2.2.10. Por fim, considerando as características da norma proposta, o perfil de seus destinatários e a complexidade do tema, bem como o disposto no Decreto nº 10.411, de 2020 - que prevê a realização de consulta pública para atos normativos de interesse geral de agentes econômicos - e adotando, por analogia, o previsto no art. 9º, § 2º, da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, recomenda-se a abertura de consulta pública, pelo prazo de (45) quarenta e cinco dias, a fim de possibilitar a manifestação dos interessados sobre o texto da minuta SEI nº 0193301, que contempla os ajustes indicados acima.

3. DOCUMENTOS RELACIONADOS

3.1. Minuta de Resolução que aprova o regulamento sobre o uso compartilhado de dados pessoais pelo poder público, com marcas de revisão, SEI nº 0193300.

3.2. Minuta de Resolução que aprova o regulamento sobre o uso compartilhado de dados pessoais pelo poder público, sem marcas de revisão, SEI nº 0193301.

4. CONCLUSÃO

4.1. Esta Nota Técnica analisou as manifestações e recomendações da Procuradoria Federal Especializada junto à ANPD presentes no Parecer nº 00034/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU e no Despacho nº 00170/2025/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU, e detalhou os ajustes promovidos em função de tais recomendações na minuta de Regulamento sobre o uso compartilhado de dados pessoais no setor público, bem como justificou a inclusão do inciso III do art. 2º do regulamento anexo.

4.2. Portanto, sugere-se encaminhamento ao Conselho Diretor da proposta de regulamento atualizada (SEI nº 0193301), para fins de aprovação da abertura de consulta pública pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

À consideração superior.

Brasília, na data da assinatura.

PAULO VINICIUS ZANCHET MACIEL

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

CARLOS FERNANDO DO NASCIMENTO

Especialista em Regulação
Coordenador de Normatização 2

De acordo. Encaminha-se a proposta ao Conselho Diretor da ANPD para abertura de Consulta Pública.

Brasília, na data da assinatura.

RODRIGO SANTANA DOS SANTOS

Coordenador-Geral de Normatização



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Santana dos Santos**, **Coordenador(a)-Geral de Normatização**, em 23/06/2025, às 19:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Fernando do Nascimento**, **Coordenador(a)**, em 23/06/2025, às 19:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Paulo Vinicius Zanchet Maciel**



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Vinícius Zanichet Maciel**, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG, em 23/06/2025, às 19:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://anpd-super.mj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0191063** e o código CRC **A24996AD**.

SCN Quadra 06, Conjunto A, Ed. Venâncio 3000, Bloco A, 9º andar, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70716-900

Telefone: - <https://www.gov.br/anpd/pt-br>

Referência: Caso responda a este documento, indicar expressamente o
Processo nº 00261.002676/2023-61

SEI nº 0191063