



Agência Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Nota Técnica nº 41/2025/CGN/ANPD

1. INTERESSADO

1.1. Conselho Diretor da ANPD

2. ASSUNTO

2.1. Revisão da Agenda Regulatória da ANPD para o biênio 2025-2026.

3. REFERÊNCIAS

3.1. Processo SEI/ANPD nº 000261.004321/2025-79.

3.2. Nota Técnica nº 36/2025/CGN/ANPD (SEI/ANPD nº 0220048).

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de processo de revisão da Agenda Regulatória da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD) para o biênio 2025-2026.

4.2. O processo de elaboração iniciou-se em 24/06/2024, mediante circulação de ofício referente à consulta interna para levantamento de temáticas de interesse de coordenações da ANPD (SEI/ANPD nº 0135424).

4.3. A versão inicial do ato administrativo definiu 16 (dezesseis) temas prioritários para atuação da ANPD no âmbito regulatório. Dentre eles, constavam 10 (dez) são projetos oriundos da agenda regulatória do biênio anterior e 6 (seis) são temas novos, advindos da ação de participação social promovida, de contribuições internas ou do Conselho Nacional de Proteção de Dados e da Privacidade (CNPd).

4.4. Em 9/12/2024, o Conselho Diretor aprovou unanimemente a proposta de agenda regulatória. No dia 11 de dezembro de 2024, a Resolução CD/ANPD nº 23, de 9 de dezembro de 2024, foi publicada no Diário Oficial da União.

4.5. No dia 8/9/2025, foi divulgado o primeiro relatório de execução da Agenda Regulatória (SEI/ANPD Nº 0210546).

4.6. Em 17/10/2025, a Coordenação-Geral de Normatização (CGN) produziu a Nota Técnica nº 36/2025/CGN/ANPD (SEI/ANPD nº 0220048), ressaltando a necessidade de revisão da agenda regulatória outrora aprovada. Isso se deu em razão da promulgação da lei nº 15.211/2025 e da indicação da ANPD como autoridade administrativa autônoma de proteção dos direitos de crianças e de adolescentes no ambiente digital.

4.7. Conjuntamente, elaborou-se o *Relatório de Inteligência Regulatória: Mapeamento dos temas para regulamentação previstos expressamente na lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025* (SEI/ANPD nº 0220069) e uma minuta de resolução com a indicação de 3 (três) novos temas para inserção na agenda regulatória (SEI/ANPD nº 0220070).

4.8. Como encaminhamento, foi realizada tomada de subsídios na plataforma Participa+Brasil de 17/10/2025 até 3/11/2025, totalizando 17 (dezessete) dias corridos.

4.9. É o relatório.

5. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

5.1. A tomada de subsídios teve a participação de 23 (vinte e três) contribuintes, sendo que 1 (uma) resposta foi feita para teste da plataforma. Desse número, 7 (sete) complementações em formato .pdf foram enviadas para o e-mail agendaregulatoria@anpd.gov.br, conforme a orientação disponibilizada no portal eletrônico Participa +Brasil.

5.2. Esclarece-se que todos os gráficos e índices demonstrados abaixo foram extraídos diretamente da plataforma.

5.3. No que se refere ao perfil dos participantes, a grande maioria (cerca de 53%) se autodeclarou como pessoa física:

Participantes por tipo



Gráfico 1 – Perfil dos participantes

5.4. Quanto ao estado de origem do contribuinte, São Paulo (26%) e Distrito Federal (22%), são as localidades com maior representação na consulta.

6. CONTRIBUIÇÕES

6.1. Mesmo não se tratando de Consulta Pública de normativo, nos termos da legislação aplicável, as análises foram realizadas com o objetivo de favorecer a transparência e a participação social.

6.2. A admissibilidade das contribuições considerou a pertinência em relação ao escopo do Projeto e a ausência de duplicidade em relação às análises previamente realizadas.

6.3. Assim, foi realizado primeiro o descarte das contribuições repetitivas, em conformidade com o parágrafo único do art. 19 do Decreto nº 10.411/2020 e com o §6º do art. 62, do Regimento Interno da ANPD (RIANPD), aprovado pela Portaria ANPD nº 1, de 8 de março de 2021.

6.4. Ademais, cabe destacar que a tomada de subsídios, procedimento de participação social adotado no presente processo regulatório, não comporta juízo de valor. Cuida-se de mecanismo que visa tão somente obter *insumos para o processo de regulamentação*, nos termos do art. 18 da Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.

6.5. Logo, não há que se falar em deferimento ou não das contribuições enviadas, cabendo tão somente a exposição dos pontos de destaque do que fora recebido.

6.6. Por fim, ressalta-se que somente as considerações referentes aos itens 14, 15 e 16 da minuta de resolução (SEI/ANPD nº 0220070) serão abordadas, uma vez que as demais iniciativas já estão vigentes no âmbito da ANPD e não são objeto de alteração por meio deste processo administrativo.

6.7. Com isso, segue o resumo das contribuições recebidas, separado por cada um dos itens e títulos respectivos:

a) Item 14: Conceitos gerais e definições da lei nº 15.211/2025 – ECA Digital

Regulamentação e harmonização de conceitos

6.8. Os contribuintes indicaram que é essencial alinhar o ECA Digital com a LGPD, o Marco Civil da Internet (MCI) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC), priorizando sempre o melhor interesse do menor.

6.9. Pela interseccionalidade entre termos, sugerem que a regulamentação trate expressamente da definição de “produto ou serviço digital direcionado a crianças ou adolescentes”, considerando linguagem, design e segmentação de público, bem como a construção de entendimentos claros sobre o termo “acesso provável” (mencionado no art. 1º do ECA Digital).

6.10. Outros indicam a necessidade de delinear o que pode ser considerado como “fornecedor de tecnologia da informação, com exemplos concretos (OP-1138540, OP-1138602).

Abordagem baseada em controvérsias

6.11. Existem contribuições que alegam a necessidade de que a ANPD se debruce apenas sobre os assuntos que podem ser considerados como controvertidos, dúbios e obscuros da lei nº 15.211/2025, sem adentrar em pontos já pacificados pela legislação, doutrina e jurisprudência que foram abarcados pela norma.

6.12. Para isso, mencionam a consideração de diversas variáveis, como o grau de interatividade, a possibilidade de *upload* de conteúdo e a existência de mecanismos de moderação/curadoria como pontos que merecem uma maior atenção da Agência nesse primeiro momento.

6.13. Além disso, salientou-se que é crucial a diferenciação entre pequenas instâncias comunitárias e grandes plataformas de mídia social. Adicionalmente, atentou-se para a classificação etária pré-existente no

tocante à rotulagem de conteúdo (OP-1138572, CNPD).

b) Item 15: Fiscalização e Sanção na Lei 15.211/2025 (ECA Digital) - Revisão das Resoluções CD/ANPD nº 1, de 28 de outubro de 2021 e nº 4, de 24 de fevereiro de 2023

Concurso de infrações

6.14. Os contribuintes levantaram a hipótese de que ocorra uma "aplicação conjunta das sanções", o que exige previsibilidade sobre como uma única conduta que infrinja tanto o ECA Digital quanto a LGPD será processada e penalizada. Nesses termos, é julgado essencial promover a distinção de violações entre as especificadas na LGPD e as do ECA Digital e como a ANPD lidará com essa circunstância (OP-1138425, OP-1138574, OP-1138602).

Segurança Jurídica na aplicação das sanções

6.15. Foram solicitadas regras mais claras para as situações que envolvem os conteúdos inadequados para crianças e adolescentes (art. 9º, caput do ECA Digital) na ocorrência de fiscalização e, posteriormente, sanções. Em termos de aplicação temporal, indicaram dúvidas quanto à possibilidade de persecução administrativa para investigação ou aplicação de sanção para atos ou condutas que tenham ocorrido anteriormente a entrada em vigor da lei e posterior à promulgação (OP-1138529).

c) Item 16: Mecanismos de aferição de Idade

Priorização Imediata

6.16. Certas contribuições, especialmente a enviada pelo CNPD, manifestaram que este item é considerado um dos elementos centrais para a efetiva aplicação do ECA Digital, o que exige priorização por parte da ANPD em suas atividades normativas. Isso pode ser evidenciado pela publicação do *Radar Tecnológico: Mecanismos de aferição de idade* [\[1\]](#) por parte da Agência.

Perspectivas capilarizadas

6.17. Há indicações de que a imposição de procedimentos únicos

(*one-size-fits-all*) para todos os setores é inadequada, pois não protege a privacidade nem reflete a diversidade do ecossistema econômico, tecnológico e regulatório.

6.18. Desse modo, as diretrizes devem observar premissas conceituais e de proporcionalidade regulatória, reconhecendo diferentes metodologias (verificação, estimativa e inferência) e alinhando o nível de robustez técnica ao risco efetivo do serviço. Por exemplo, serviços com diversidade de mecanismos, como aqueles com curadoria editorial prévia (VoD), devem ter exigências menos onerosas. (OP-1138573, OP-1138570).

Sugestões de formas de atuação da ANPD

6.19. Os contribuintes também indicaram a ideia de que o escopo deve abarcar também uma "solução de orientação" da ANPD e não apenas de intervenção por meio de resoluções e demais instrumentos normativos cogentes. Nesse contexto, mencionou-se também sobre o incremento de ações envolvendo o papel do Estado enquanto certificador ou promotor de soluções técnicas de verificação de idade, nos termos do art. 11 do ECA Digital, a fim de expandir potenciais escopos de projetos apresentados.

6.20. Sem embargos, as contribuições também dispuseram que as diretrizes devem observar a intervenção mínima da ANPD (art. 55-J, §1º da LGPD), incentivando a autorregulação ao reconhecer a prévia utilização de diferentes metodologias (verificação, estimativa e inferência) e alinhando o nível de robustez técnica ao risco efetivo do serviço.

6.21. No entanto, frisou-se que soluções excessivamente invasivas devem ser evitadas, uma vez que podem gerar preocupações sobre o tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes. Métodos robustos de verificação de idade devem garantir que a identidade dos titulares não seja revelada, e a coleta de dados pessoais deve estar sempre em observância dos princípios da LGPD, conforme o art. 3º do ECA Digital. (OP-1138425, OP-1138602, OP-1138581).

7. NOVAS INICIATIVAS SUGERIDAS

7.1. Uma das questões indicadas na tomada de subsídios foi direcionada à apresentação de novos temas.

7.2. A intenção foi juntar temáticas que estejam inseridas no âmbito das competências regulamentares da ANPD para futuras atuações específicas, voltadas para a efetivação de direitos fundamentais, ajustes procedimentais e favorecimento de diálogo entre setores.

7.3. As principais iniciativas localizadas foram as seguintes:

Iniciativa	Eixo temático
Comercialização e monetização de dados pessoais	Dados pessoais e privacidade
Critérios para participação de <i>amicus curiae</i> em processos administrativos	N/A
Exploração comercial de crianças e adolescentes	Crianças e adolescentes
Protocolos de credenciais anônimas e interoperabilidade	Dados pessoais e privacidade
Canais de denúncias	Crianças e adolescentes
Selos, certificados e códigos de conduta para transferência internacional de dados	Dados pessoais e privacidade
Ações Educativas do ECA Digital	Crianças e adolescentes
Relatórios de conformidade de supervisão parental	Crianças e adolescentes
Termo de Ajustamento de Conduta	Dados pessoais e privacidade; Crianças e adolescentes
Hipóteses de acesso provável	Crianças e adolescentes
Neurodados	Dados pessoais e privacidade
Aplicação da LGPD para partidos políticos	Dados pessoais e privacidade
Supervisão Parental	Crianças e adolescentes
Fluxo de Denúncias e reportes de violências às autoridades	Crianças e adolescentes
Código de Design e templates de relatórios de riscos e impactos à direitos de segurança e saúde	Crianças e adolescentes
Proteção de crianças e adolescentes em jogos eletrônicos	Crianças e adolescentes

7.4. Tais temas estão em observância contínua pela CGN no âmbito do planejamento regulatório, e, em momento oportuno, poderão fazer parte de futuras agendas regulatórias.

8. ALTERAÇÕES EFETUADAS

8.1. Diante das considerações apontadas, foram realizadas alterações na versão inicial da minuta apresentada (SEI/ANPD nº 0220070).

8.2. Importante denotar que diversas contribuições trouxeram interpretações sobre o mérito das iniciativas, sendo que a agenda regulatória e o presente processo não são os meios e momentos adequados para que conclusões sejam feitas. Haverá oportunidades propícias e específicas para

que os interessados se manifestem especificamente sobre cada temática.

8.3. Consignada a premissa acima, na descrição do “item 14 - Conceitos gerais e definições da lei nº 15.211/2025 (ECA Digital)”, foi inserida previsão específica para abarcar expressamente maiores esclarecimentos envolvendo o conceito de acesso provável, do art. 1º, parágrafo único, do ECA Digital, e seus possíveis cenários práticos.

8.4. Quanto ao “item 15 - Fiscalização e Sanção na Lei 15.211/2025 (ECA Digital) - Revisão das Resoluções CD/ANPD nº 1, de 28 de outubro de 2021, e nº 4, de 24 de fevereiro de 2023”, foi feito incremento para que as situações que envolverem o concurso de infrações possam também ser enfrentadas pelo ato normativo a ser publicado.

8.5. Conclusivamente, o item 16 – Mecanismos de aferição de idade foi incrementado para abarcar a atuação de caráter certificador do Poder Público, o que é viabilizado pelo art. 11 do ECA Digital.

8.6. Essa visão está em consonância com a regulação responsiva, imposta pelo art. 34, §2º, do mesmo diploma normativo, já que visa a indicação dos padrões que os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação devem incorporar em seus mecanismos e para posterior submissão a aprovação pela ANPD.

8.7. A partir disso, espera-se que seja criado um ambiente regulatório efetivo, sem que seja necessário a aplicação de sanções de forma desproporcional e descontextualizada com as atividades exercidas pelo fornecedor.

8.8. Portanto, percebe-se que não houve alteração do escopo inicial das iniciativas, mas tão somente um aprimoramento feito com base no que foi delineado pela sociedade e pelo CNPD.

8.9. Acrescenta-se ainda que foi realizada alteração do preâmbulo da minuta do instrumento de planejamento para maior compatibilização e adequação ao teor da Resolução ANPD nº 23, de 9 de dezembro de 2024, acarretando a retirada de previsão de normas infralegais. Isso fomenta o paralelismo e a coesão entre as publicações feitas pela ANPD.

9. **RESUMO DAS INICIATIVAS**

9.1. A par da demonstração dos requisitos formais do art. 8º da Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021, já ter sido realizada na Nota Técnica nº 36/2025/CGN/ANPD (SEI/ANPD nº 0220048), pode-se resumi-los da seguinte forma:

Item 14 - Conceitos gerais e definições da lei nº 15.211/2025 (ECA Digital)	
	O ECA Digital advém como um marco

Identificação e descrição do problema	regulatório singular no Brasil. O escopo de proteção de crianças e adolescentes no meio digital (art. 3º, caput e 5º, caput da Lei nº 15.211/2025) não fica restrito a um só setor. Trata-se de lei de aplicação transversal, envolvendo redes sociais, provedores de conteúdo protegidos por direitos autorais e jogos eletrônicos, por exemplo.
Fundamento preliminar da necessidade de intervenção por meio de regulamentação	<p>A ausência de bases teóricas e explicações sobre conceitos que são pilares da lei pode gerar um ambiente de insegurança jurídica e ineficácia da aplicação da lei.</p> <p>Assim, como orienta o art. 30 do Decreto-lei nº 4.657/1942, a autoridade administrativa deve atuar de maneira a incrementar a segurança jurídica na aplicação de normas, o que pode incluir a adoção de procedimentos de descrição e explicação de conceitos novos.</p> <p>Há de se lembrar que ainda não há regulamentação da norma em função de sua recentíssima edição.</p>
Indicação dos grupos afetados pela implementação do Projeto	Fornecedores, crianças, adolescentes e responsáveis legais.
Resultados esperados	Promoção da regulação responsiva, incentivo a ações educativas e a criação de estruturas conceituais próprias para o avanço das demais atividades relativas às novas competências da ANPD.

Item 15 - Fiscalização e Sanção na Lei 15.211/2025 (ECA Digital) - Revisão das Resoluções CD/ANPD nº 1, de 28 de outubro de 2021, e nº 4, de 24 de fevereiro de 2023	
	O Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo

<p>Identificação e descrição do problema</p>	<p>Administrativo Sancionador no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados foi aprovado por meio da Resolução CD/ANPD nº 1, de 28 de outubro de 2021.</p> <p>O objeto da edição da norma foi conferir diretrizes para atuação da Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) da ANPD, em atendimento ao art. 55-J, IV da LGPD. Nada obstante, visa balizar o exercício do poder de polícia previsto no art. 78 da Lei nº 5.172/1966 da, até então, Autoridade.</p> <p>Por conta da previsão do art. 35, §3º do ECA Digital, as disposições constantes no art. 194 da Lei nº 8.069/1990 pode gerar conflitos no tocante à legitimidade e procedimentos de apuração a serem adotados. Deve se considerar também a participação de outras entidades públicas na aplicação das sanções administrativas, como previsto no art. 35, §5º da Lei nº 15.211/2025 e no art. 3º, §1º do Decreto nº 12.622/2025.</p>
<p>Fundamento preliminar da necessidade de intervenção por meio de regulamentação</p>	<p>É necessário que as previsões vigentes sejam compatibilizadas com as que foram criadas posteriormente, tendo em vista a independência entre matérias e instâncias administrativas. As disposições vigentes no âmbito da ANPD estão relacionadas à fiscalização e aplicação de sanções na matéria de proteção de dados pessoais, e podem não estar adaptadas ao novo panorama normativo de competências da agência.</p> <p>Não é demais lembrar que se permite a aplicação conjunta de sanções administrativas, nos termos do art. 52,</p>

	§2º, da LGPD.
Indicação dos grupos afetados pela implementação do Projeto	Fornecedores, crianças, adolescentes e responsáveis legais.
Resultados esperados	Novos procedimentos para apuração de infrações, além de interpretações de normas processuais no âmbito administrativo sancionador. Outro potencial produto é a elaboração de outros regulamentos, ao invés de alterar as normas já vigentes.

Item 16 – Mecanismos de aferição de idade	
Identificação e descrição do problema	<p>Um dos pressupostos para incidência da proteção prevista no ECA Digital é a presença de crianças e adolescentes. Para isso, a norma impõe que o fornecedor adote mecanismos de aferição de idade, nos termos delineados nos art. 10 a 15, a fim de <i>proporcionar experiências adequadas à idade</i>.</p> <p>Para isso, uma série de fatores, como impedimentos tecnológicos e segredos comerciais, devem ser considerados. Como a própria lei nº 15.211/2025 define situações de acesso provável por crianças e adolescentes (art. 1º, parágrafo único), a aferição de idade deve ser feita para evitar a restrição indevida na utilização de redes sociais e acesso à conteúdos e serviços inadequados, impróprios ou proibidos por lei.</p>
	Existe a possibilidade de retenção indevida de dados pessoais de incapazes e tratamento posterior inadequado, o que é vedado pelo art. 13. Outras barreiras envolvem os potenciais erros que podem ser cometidos e denúncias feitas por terceiros.

<p>Fundamento preliminar da necessidade de intervenção por meio de regulamentação</p>	<p>É diante desses riscos que se permite que o Poder Público atue como <i>regulador, certificador ou promotor de soluções técnicas de verificação de idade</i>, assegurando o melhor interesse da criança e do adolescente, a autonomia progressiva e a diversidade de contextos socioeconômicos brasileiros.</p> <p>A certificação ganha especial relevo, pois permite a promoção do delineamento de normas de caráter mais transversal e padronizado para que os fornecedores e agentes de tratamento adaptem seus mecanismos de verificação, estimativa e inferência e possam enviá-los para análise da ANPD para obtenção de ato administrativo de cunho constitutivo de legitimidade do instrumento utilizado.</p> <p>Há de se lembrar que existe previsão legal de que o Estado defina os padrões mínimos de transparência, de segurança e de interoperabilidade, conforme preceitua o art. 12, §3º. A ANPD, enquanto agência reguladora do ECA Digital, deve se debruçar sobre a temática.</p>
<p>Indicação dos grupos afetados pela implementação do Projeto</p>	<p>Fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados a crianças e a adolescentes ou de acesso provável por eles, nos termos do art. 10 do ECA Digital.</p>
<p>Resultados esperados</p>	<p>Promoção da regulação responsiva, incentivo a ações educativas e a criação de estruturas conceituais próprias para o avanço das demais atividades relativas às novas competências da ANPD</p>

10. ANEXOS

10.1. Minuta de Resolução pós-TS (SEI/ANPD nº 0226809).

11. CONCLUSÃO

11.1. Diante do exposto, em conformidade com o disposto no art. 15, III e IV do RIANPD e do art. 23, parágrafo único da Portaria ANPD nº 16/2021, sugere-se o encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal Especializada para análise da legalidade e compatibilidade jurídica da minuta de resolução anexada.

À consideração superior.

Brasília-DF, na data da assinatura.

GUILHERME FERREIRA MACHADO

Assessor técnico na Coordenação-Geral de Normatização

De acordo. Encaminha-se.

Brasília-DF, na data da assinatura.

RODRIGO SANTANA DOS SANTOS

Coordenador-Geral de Normatização

[1] Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos-tecnicos-orientativos/documentos_tecnicos



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Santana dos Santos**, **Coordenador(a)-Geral de Normatização**, em 14/11/2025, às 18:19, 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 **Guilherme Ferreira Machado**, **Assessor(a) Técnico(a)**, em 14/11/2025, às 18:33, 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 **0226808** e o código CRC **C21B5351**.

Referência: Caso responda a este documento, indicar expressamente o
Processo nº 00261.005081/2024-49

SEI nº 0226808