



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Diretora Nairane Rabelo

VOTO Nº 16/2023/DIR/NR/ANPD

PROCESSO Nº 00261.000968/2021-06

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD

CONSELHEIRO

NAIRANE FARIAS RABELO LEITÃO

1. ASSUNTO

1.1. Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de Transferência Internacional de Dados e os modelos de cláusulas-padrão contratuais.

2. EMENTA

REGULAMENTO. APROVAÇÃO DA MINUTA DE RESOLUÇÃO, COM SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO, PARA FINS DE SUBMISSÃO À CONSULTA PÚBLICA E À AUDIÊNCIA PÚBLICA, CONFORME PREVISTO NA LGPD.

3. RELATÓRIO

3.1. Trata-se de minuta de Resolução que aprova o Regulamento de Transferência Internacional de Dados e os modelos de cláusulas padrão-contratuais.

3.2. Conforme o Termo de Abertura de Projeto (TAP) (SEI nº 2803876), a equipe de projeto foi constituída em novembro de 2021 por servidores da Coordenação-Geral de Normatização (CGN) e da Coordenação-Geral de Relações Internacionais e Institucionais (CGRII).

3.3. Após reuniões de estudo e alinhamento, foi proposta Tomada de Subsídios, que foi fundamentada pela Nota Técnica 20 (SEI nº 3367935), com 20 (vinte) questões relacionadas à temática. A Coordenação-Geral de Normatização (CGN) recebeu as respostas no período de 18 de maio a 30 de junho de 2022 (SEI nº 3370435).

3.4. Analisadas as contribuições, foi elaborado Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR) (SEI nº 4123575), que subsidiou a primeira versão da minuta, submetida a consulta interna entre o período de 30 de janeiro até 24 de fevereiro de 2023 (SEI nº 3924240).

3.5. Durante o período de Consulta Interna, foram realizadas reuniões com a Procuradoria Federal Especializada (PFE) e com o Conselho Diretor (CD) para apresentação e contextualização do tema em análise, nos termos da Certidão 2 (SEI nº 3924187).

3.6. Após a realização de ajustes na minuta pela Equipe de Projeto, resultado da Consulta Interna (SEI nº 4124323) e das reuniões com demais áreas, a minuta com a proposta de regulamentação, acompanhada do Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR), seguiu para avaliação da Procuradoria Federal Especializada da ANPD.

3.7. Em resposta, a PFE/ANPD emitiu o PARECER n. 00025/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (SEI nº 4349695), que opinou pelo prosseguimento do feito, condicionando-o ao cumprimento das recomendações atinentes aos pontos enumerados no parágrafo 128 do referido Parecer, o qual foi complementado pelo Despacho n. 00068/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU.

3.8. No dia 04 de julho, a Coordenação-Geral de Normatização apresentou a Nota Técnica nº 51/2023/CGN/ANPD (SEI nº 4389590), por intermédio da qual foram avaliadas as recomendações constantes na Peça Jurídica, tendo sido acatadas algumas delas e justificada a não incorporação quanto a

outras alterações recomendadas.

3.9. Em seguida, os autos foram encaminhados à Secretaria-Geral da ANPD para adoção de providências necessárias para deliberação do Colegiado acerca da proposta de regulamento.

3.10. O processo foi distribuído a este Gabinete após sorteio realizado no dia 05 de julho de 2023, conforme certificado nos autos (SEI nº 4393629), para que seja relatada a matéria perante o Conselho Diretor.

3.11. É o que importa relatar. Passo à avaliação da matéria.

4. ANÁLISE

I. Aspectos formais

4.1. Inicialmente, verifico que foram observados os procedimentos formais aplicáveis à hipótese, de modo que a instauração e a instrução do processo obedeceram às disposições regimentais, havendo a necessária motivação para a edição do ato normativo.

4.2. Nesse sentido, foram seguidas as etapas pertinentes do processo de regulamentação, conforme previstas no art. 4º da Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021, a saber: Agenda Regulatória, Projeto de Regulamentação, Análise de Impacto Regulatório, Consulta Interna e Análise Jurídica.

4.3. Destaca-se, a esse respeito, que a Agenda Regulatória da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), aprovada para o biênio de 2021-2022 por meio da Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, previu no item 9, entre as ações a serem priorizadas pela Autoridade, o estabelecimento de normativo para regulamentação da transferência internacional de dados pessoais, incluindo a avaliação de nível de proteção de dados de país estrangeiro ou de organismo internacional e a definição do conteúdo de cláusulas-padrão contratuais, entre outros, nos termos dos artigos 33 a 35 da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

4.4. A Portaria nº 35, de 4 de novembro de 2022 também tornou pública a Agenda Regulatória para o biênio 2023-2024, que previu em seu item 4 a continuação e finalização da regulamentação da transferência internacional de dados.

4.5. O Projeto de Regulamentação foi iniciado com a elaboração e a assinatura do Termo de Abertura de Projeto juntado aos autos (SEI nº 2803876), tendo sido realizada Consulta Interna (SEI nº 3924187).

4.6. Além disso, foi elaborado Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 4123575) e ouvida a Procuradoria acerca da proposta de regulamentação (SEI nº 4349695), nos termos do Regimento Interno, antes de seu encaminhamento ao Conselho Diretor, conforme o previsto no art. 23, parágrafo único, da Portaria nº 16/2021.

4.7. De acordo com o regimento interno e o artigo 55-J, parágrafo 2º da LGPD, o regulamento será submetido a consultas e audiências públicas. Após essa fase, as contribuições apresentadas pela sociedade serão devidamente avaliadas pela equipe técnica, seguidas de análise pela Procuradoria e, por fim, decisão final pelo Conselho Diretor.

4.8. A responsabilidade de disponibilizar as informações sobre a participação da sociedade na página da ANPD na internet será da CGN, conforme estipulado pelo artigo 24 da Portaria nº 16/2021.

4.9. Adicionalmente, é importante mencionar que a Resolução é o ato administrativo adequado para produzir os efeitos jurídicos pretendidos, uma vez que a edição de regulamento "expressa decisão quanto ao provimento normativo de competência da ANPD", em conformidade com o art. 51 do Regimento Interno.

4.10. De forma mais detalhada, o art. 63 do Regimento estabelece o seguinte:

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.

4.11. Por fim, verificado o atendimento aos requisitos formais aplicáveis, bem como que o ato

normativo escolhido é adequado ao propósito de regulamentar a transferência internacional de dados, passo à análise de mérito da minuta.

II. Análise de mérito

4.12. O direito à proteção de dados pessoais consta expressamente no rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão estabelecidos no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ainda, a Carta Magna fixou, em seu art. 21, a competência da União em organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei, bem como a competência privativa para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

4.13. Nesse mesmo sentido, a LGPD inaugurou um novo regime jurídico referente ao tratamento de dados pessoais no país, conferindo prerrogativas à ANPD para zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da lei em todo o território nacional. Dessa forma, a ANPD é o órgão federal responsável por dar efetividade à LGPD no País.

4.14. Dentre as competências da ANPD, consta o estabelecimento de normas e diretrizes para a interpretação e implementação da LGPD.

4.15. O Capítulo V da LGPD, que trata especificamente da Transferência Internacional de Dados, apresenta, em seu art. 33, as modalidades por meio das quais podem ser realizadas as transferências internacionais de dados pessoais:

Art. 33. A transferência internacional de dados pessoais somente é permitida nos seguintes casos:

I - para países ou organismos internacionais que proporcionem grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta Lei;

II - quando o controlador oferecer e comprovar garantias de cumprimento dos princípios, dos direitos do titular e do regime de proteção de dados previstos nesta Lei, na forma de: a) cláusulas contratuais específicas para determinada transferência; b) cláusulas-padrão contratuais; c) normas corporativas globais; d) selos, certificados e códigos de conduta regularmente emitidos;

III - quando a transferência for necessária para a cooperação jurídica internacional entre órgãos públicos de inteligência, de investigação e de persecução, de acordo com os instrumentos de direito internacional;

IV - quando a transferência for necessária para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

V - quando a autoridade nacional autorizar a transferência;

VI - quando a transferência resultar em compromisso assumido em acordo de cooperação internacional;

VII - quando a transferência for necessária para a execução de política pública ou atribuição legal do serviço público, sendo dada publicidade nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei;

VIII - quando o titular tiver fornecido o seu consentimento específico e em destaque para a transferência, com informação prévia sobre o caráter internacional da operação, distinguindo claramente esta de outras finalidades; ou

IX - quando necessário para atender as hipóteses previstas nos incisos II, V e VI do art. 7º desta Lei. 37.

4.16. Nesse sentido, reconhecendo a importância e relevância do fluxo transfronteiriço de dados pessoais para o desenvolvimento econômico e social, há preocupação por parte da ANPD em implementar mecanismos e procedimentos que possibilitem aos controladores e operadores transmitir dados pessoais para um país estrangeiro ou organismo internacional, ao mesmo tempo que garantam observância e respeito aos princípios, diretrizes e fundamentos estabelecidos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a LGPD.

4.17. O caput do art. 35 da LGPD determina que a autoridade nacional definirá o conteúdo de cláusulas-padrão contratuais, bem como verificará cláusulas contratuais específicas para uma determinada transferência e normas corporativas globais, considerando os requisitos, as condições e as garantias mínimas para a transferência que observem os direitos, as garantias e os princípios. Assim, regulamentar a aplicação do artigo 35 é necessário para que os agentes de tratamento tenham maior clareza e segurança jurídica para

realizar transferências internacionais de dados, bem como para a ANPD exercer sua competência fiscalizadora e sancionadora nos termos dos seus §§2º e 3º e do art. 52, caso seja verificada infração às normas previstas na Lei.

4.18. Na mesma linha, a Procuradoria Federal Especializada (PFE) destacou a conformidade da minuta com a LGPD no Parecer n. 00025/2023 GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (4349695), inclusive em relação ao poder regulamentar sobre o tema.

A edição da minuta de resolução em análise exsurge como expressão das competências normativas, fiscalizatórias e sancionatórias atribuídas à Autoridade Nacional de Proteção de Dados pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), nos termos dos artigos 1º, 5º, XIX, 33, 34, 35, 36, 52, 55-J, I, XIII, e §2º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e pelos arts. 1º, 2º, I e XIII, e 4º, todos do Anexo I do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020. 30.

A minuta propõe a aprovação do Regulamento de Transferência Internacional de Dados para país estrangeiro ou organismo internacional do qual o País seja membro, nos termos do anexo I, além disso, ultima definir o conteúdo das chamadas cláusulas-padrão contratuais, disciplinadas no Anexo II da resolução em exame.

De início, verifica-se que a Lei nº 13.709/2018 concedeu à Autoridade Nacional de Proteção de Dados autorização jurídica direta para a regulamentação infralegal postulada na minuta enfocada, eufônico ao positivado nos arts. 33 a 36 da LGPD, máxime ao consagrado no art. 33, inciso II, alíneas "a", "b" e "c"

4.19. Com base nesses fundamentos, a minuta de regulamento apresenta um modelo adequado para atender ao comando da LGPD ao regulamentar as cláusulas-padrão contratuais e ao incluir no bloco de regulamentação as cláusulas contratuais específicas e as normas corporativas globais, modalidades de transferência internacional de dados que seguem requisitos fundamentalmente similares às CPCs. Esses três mecanismos foram denominados de “instrumentos contratuais”.

4.20. Deste modo, a regulamentação da aplicação do artigo 35 torna-se imprescindível, visando proporcionar aos agentes de tratamento maior clareza e segurança jurídica no que tange às transferências internacionais de dados. Além disso, essa medida visa habilitar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) a exercer sua competência fiscalizadora e sancionadora, conforme disposto nos §§2º e 3º do art. 52 da Lei, no caso de infração às normas estabelecidas na referida legislação.

4.21. Para tanto, observam-se cinco principais questões regulamentadas na proposta de resolução: i) Definição de transferência internacional de dados pessoais; ii) Definição de requisitos, condições e garantias mínimas para a transferência; iii) Conteúdo da modalidade prevista no art. 33, II, b, da LGPD, isto é, as cláusulas-padrão contratuais, nos termos do art. 35, caput e §1º; iv) Processo de verificação das cláusulas contratuais específicas e das normas corporativas globais, nos termos do art. 33, II, a e c, e art. 35, caput, e §§1º, 2º e 5º, e v) Definição da forma e dos prazos para comunicação de alterações nas garantias apresentadas

4.22. Nesse sentido, dentre os objetivos específicos a serem alcançados com a intervenção regulatória pela equipe de projeto, elencados no AIR, estavam 1) identificar requisitos, condições e garantias mínimas necessárias para uma transferência internacional de dados; 2) definir o conteúdo das cláusulas-padrão contratuais, e 3) definir fluxograma do processo de verificação de cláusulas contratuais específicas e de normas corporativas globais, com definição de forma, prazos e requisitos.

4.23. Na análise do regulamento e do modelo anexo disponibilizado, é possível perceber a maturidade para consulta à sociedade, tendo em vista contemplar os objetivos e as questões regulamentares pretendidas no ato normativo.

4.24. Por essas razões, considero pertinente e oportuna a aprovação do Regulamento de Transferência Internacional de Dados, juntamente com os modelos de cláusulas-padrão contratuais, sujeitos à submissão aos procedimentos de consulta pública. No entanto, percebo a necessidade de efetuar alguns ajustes para tornar mais claros os procedimentos e as regras contidas na minuta.

4.25. A fim de facilitar a identificação das modificações realizadas, foi incluída uma versão com marcações de revisão (SEI nº 4462093) e a versão final consolidada (SEI nº 4461806) no processo. A seguir, destaco as alterações relevantes efetuadas, fornecendo análise e justificativas correspondentes.

4.26. Cabe ressaltar que não serão apresentadas correções de erros de digitação ou ajustes

puramente formais, que não tenham impacto substantivo. Essas modificações estão devidamente registradas na minuta com as marcações de revisão anexadas ao processo.

II. Alterações sugeridas

4.27. Durante a elaboração do regulamento relativo à transferência internacional de dados pessoais, que teve como foco os “instrumentos contratuais”, a ANPD passou por fortalecimentos institucionais, com a transformação da sua natureza jurídica pela Lei nº 14.460/2022.

4.28. Com a promulgação, a ANPD foi transformada, definitivamente, em autarquia de natureza especial, com autonomia técnica e decisória, mantidas a estrutura organizacional e as competências.

4.29. Nesse mesmo contexto, os diálogos relativos à decisão de adequação com a União Europeia (“UE”) avançaram, refletindo um progresso significativo na busca de maior integração entre o Brasil e o bloco.

4.30. Tais negociações demonstraram também que caso já tenhamos o regulamento brasileiro dispondo sobre o assunto, decisões de reconhecimento com outros países e organismos internacionais podem ser mais aceleradas.

4.31. Ocorre que, quando a minuta de regulamento em análise foi construída pela Equipe de Projeto, as discussões relativas à decisão de adequação ainda não eram concretas e sequer possíveis em face da ausência de independência da ANPD.

4.32. Todavia, tendo em vista a mudança de conjuntura, inclusive face ao fortalecimento, amadurecimento e independência formal da ANPD, **proponho a inclusão do mecanismo da decisão de adequação no escopo do ato normativo.**

4.33. Isso se justifica, ademais, devido ao fato de que a inclusão do mecanismo no escopo da regulamentação trará benefícios significativos para o Brasil, permitindo maior integração internacional e facilitando e fortalecendo as discussões relativas à decisão de adequação com outros países, o fluxo de dados transnacionais e as relações comerciais.

4.34. Ademais, de acordo com o previsto na minuta de Regulamento, a ANPD poderá avaliar cláusulas-padrão de outras jurisdições a fim de reconhecer que são compatíveis com as disposições da LGPD e que “asseguram nível de proteção de dados equivalente ao garantido pelas cláusulas-padrão contratuais nacionais” (art. 14, I).

4.35. Como se pode observar, o mecanismo proposto pela área técnica funciona de modo similar a uma decisão de adequação, porém em menor escala, na medida que circunscrita à análise do nível de proteção de dados pessoais previstos nas cláusulas-padrão contratuais.

4.36. Caso consideradas “adequadas”, as cláusulas-padrão contratuais equivalentes poderão ser utilizadas como modalidade válida de transferência internacional, observadas as condicionantes estabelecidas pela ANPD.

4.37. Vale mencionar que a proposta da área técnica inclui ainda: (i) todo o trâmite processual a ser observado na hipótese, com instrução pela área técnica, manifestação da Procuradoria e deliberação final do Conselho Diretor; e (ii) os principais parâmetros a serem observados na decisão, entre os quais os riscos e benefícios proporcionados pelo reconhecimento da equivalência, “além dos impactos sobre o fluxo internacional de dados, relações diplomáticas e cooperação internacional do Brasil com outros países e organismos internacionais” (art. 14, II).

4.38. O fato é que esses mesmos trâmites processuais e critérios decisórios podem ser estendidos para o procedimento de decisão de adequação. Com isso, será possível concentrar esforços em uma decisão de escala e efeitos mais amplos, otimizando os recursos disponíveis no âmbito da ANPD.

4.39. Vale lembrar que, no caso da decisão de adequação, os critérios para a análise estão taxativamente indicados no art. 34 da LGPD, o que reduz sobremaneira o âmbito de definição regulamentar por parte da ANPD. Por isso, esses critérios foram reproduzidos na proposta de alteração do Regulamento e especificados nos casos em que se mostrou necessário.

4.40. Ainda, proponho a alteração do prazo previsto no parágrafo único do art. 2º da Resolução para 180 (cento e oitenta dias) para que os agente de tratamento incorporem as cláusulas aprovadas pela ANPD aos seus respectivos instrumentos contratuais, pois, ao considerar uma adequação mais célere, melhor será o alcance dos fundamentos previstos na LGPD, além de gerar mais segurança nos ambientes de negócios.

4.41. Cumpre destacar que o texto normativo ainda seguirá para consulta pública, possibilitando a participação e o envolvimento da sociedade para avaliação da inclusão, o que poderá fornecer subsídios para aprimorar o regulamento, enriquecendo a proposta e garantindo um texto final alinhado aos diversos interesses e que tenham sopesado os riscos e benefícios apontados pelos diversos setores.

4.42. Por fim, cabe reforçar que a inclusão do mecanismo de decisão de adequação no escopo da presente regulamentação fortalecerá a posição do Brasil no cenário internacional, promovendo a proteção de dados pessoais dos titulares, garantindo maior segurança jurídica e integração internacional, em consonância com os princípios de proteção de dados e a evolução das discussões internacionais nesse campo.

III. Da consulta à sociedade

4.43. A LGPD determina, em seu art. 52, § 2º, que *"os regulamentos e as normas editados pela ANPD devem ser precedidos de consulta e audiência públicas"*.

4.44. De acordo com a disciplina estabelecida no Regimento Interno, a Consulta Pública deve ser formalizada mediante publicação no Diário Oficial da União. O seu prazo de duração não pode ser inferior a dez dias, podendo ser ampliado em razão da complexidade, relevância e o interesse público da matéria em análise, conforme autoriza o art. 62, § 5º, do Regimento Interno.

4.45. Além disso, a CGN deve divulgar as informações pertinentes na página da ANPD na internet, nos termos do art. 62, § 2º, do Regimento Interno e do art. 24 da Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.

4.46. O mesmo procedimento (publicação no Diário Oficial da União e na página da ANPD na internet) deve ser observado em relação à audiência pública, com a ressalva de que a data, a hora, o local e o procedimento devem ser divulgados com pelo menos cinco dias úteis de antecedência, conforme previsto no art. 60 do Regimento Interno.

4.47. No caso dos autos, a CGN sugeriu *"a realização de Consulta Pública, pelo prazo de 30 (trinta) dias exclusivamente por meio da Plataforma + Brasil, e de Audiência Pública para apresentação da matéria e debate junto à sociedade sobre a proposta de ato normativo durante realização de Consulta Pública. Sugere-se que a Audiência Pública seja realizada durante o período de Consulta Pública, com previsão de sua realização ocorrer a depender da quantidade de inscritos"*, com o que manifesto-me favoravelmente, tendo em vista observar o prazo legal e a importância da participação social.

4.48. É importante considerar que a publicação da presente norma é prioritária e urgente. Assim, eventual atraso na publicação da norma atenta contra o interesse público e os direitos dos titulares, na medida em que posterga ainda mais a entrada em vigor de medidas essenciais para o exercício pleno da LGPD.

4.49. Quanto à sugestão de que a Audiência Pública seja realizada no mesmo período da Consulta Pública, entendo que é pertinente e adequada, seguindo o modelo de outras audiências realizadas pela ANPD.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante de todo o exposto, voto pela aprovação da minuta da minuta de Resolução, nos termos da minuta revista e consolidada anexada aos autos (SEI nº 4461806), para fins de submissão do Regulamento de Transferência Internacional de Dados e os modelos de cláusulas-padrão contratuais, em conformidade com os dispositivos pertinentes da LGPD, do Regimento Interno e da Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.

5.2. A Consulta Pública deve ser realizada pelo prazo de 30 (trinta) dias exclusivamente pela Plataforma Participa + Brasil. A Audiência Pública deve ser realizada durante o período de realização de Consulta Pública, em data e formato a serem definidas pela CGN, conforme os procedimentos de praxe e o disposto nos arts 23 e 24 da Portaria ANPD nº 16, de 8 de julho de 2021.

5.3. Proponho o encaminhamento do processo após sua aprovação pelo Conselho Diretor à

Coordenação-Geral de Relações Institucionais e Internacionais (CGRII) da ANPD para providenciar a tradução em outros idiomas do Regulamento.

5.4. Por fim, considerando a relevância da matéria e a premente necessidade de regulamentação do tema, proponho a votação por meio de circuito deliberativo, nos termos do § 1º do art. 40, do Regimento Interno.

5.5. É como voto.

NAIRANE RABELO LEITÃO
DIRETORA



Documento assinado eletronicamente por **Nairane Farias Rabelo Leitão, Diretor(a)**, em 04/08/2023, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4395717** e o código CRC **77B28AD8** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000968/2021-06

SUPER nº 4395717