

A ESTRUTURAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DA LGPD

JOSÉ JERÔNIMO NOGUEIRA DE LIMA:
Mestrando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-graduado em Direito Constitucional e Direito Administrativo pela Escola Paulista de Direito. Advogado. Sócio do escritório Innocenti Advogados Associados.

Resumo: o artigo analisa o desenho institucional atribuído a Autoridade Nacional de Proteção de Dados pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, especialmente no que se refere a sua independência como órgão regulador frente a ampla competência definida pela LGPD, inclusive de regular o tratamento de dados por entes estatais, mediante uma análise comparativa com a estrutura das Agências Regulatórias Federais, bem como considerando a experiência internacional na configuração desse modelo regulatório de proteção de dados, com o objetivo de suscitar o debate acerca da suficiência dos atributos institucionais conferidos ao órgão frente aos desafios impostos pela LGPD.

Sumário: Introdução. 1. Da Autoridade Nacional de Proteção de Dados na LGPD. 1.1. Organização administrativa. 1.2. Competência da ANPD. 2. Panorama da regulação exercida pelas Agências Reguladoras Federais. 2.1. Histórico das Agências Reguladoras. 2.2. Da independência das Agências Reguladoras. 2.3. Da independência formal das Agências Reguladoras. 2.4. Da “nova lei das Agências Reguladoras” (Lei nº 13.838/2019). 3. Da experiência internacional. 3.1. GPDR: a exigência de uma autoridade de dados independente para a transferência transnacional de dados. 3.2. A independência regulatória exigida pela GPDR. 4. Regulação prevista na LGPD. 4.1. Regulação estatal e o paradigma do Banco Central do Brasil. 4.2. Do déficit de autonomia institucional da ANPD. 4.3. Estrutura regimental da ANPD. 4.4. Da natureza de órgão público. 4.4. Da política de pessoal. 4.6. Autonomia financeira. Conclusão.

Introdução

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018) foi editada com o objetivo de proteger os dados de pessoas físicas, com fundamento nos direitos fundamentais da liberdade de expressão, privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (artigo 1º e 2º). A lei brasileira não se restringiu ao meio virtual, mas a todos os meios pelos quais os dados das pessoas podem ser extraídos, no entanto, é no meio virtual que verificamos as maiores preocupações acerca da proteção de dados.¹

¹ FRAZÃO, Ana. Fundamentos da Proteção dos Dados Pessoais. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; SILVA, Milena Donato da (Coordenação). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no Direito Brasileiro. 1ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 31/32.

O debate que permeou a edição da lei nacional foi movido em um momento de ampla discussão acerca da titularidade dos dados pessoais e a forma de tratamento desses dados, em um contexto em que os dados pessoais se converteram num grande ativo para a denominada economia da informação, onde a ciência aplicável a organização desses dados (Big Data) viabilizou a sistematização dos hábitos de consumo dos cidadãos, por meio de algoritmos capazes de automatizar tendências pessoais, o que proporcionou aos atores do mercado a possibilidade de se empreender de forma estratégica².

Frank Pasquale (apud FRAZÃO, 2019, p. 42) resume de maneira contundente a forma com que os dados pessoais são tratados pelas diversas plataformas: “No seu livro *Turing’s Cathedral*, Jorge Dyson afirma que o Facebook define que somos, a Amazon define o que queremos e o Google define o que pensamos.”³.

Shoshana Zuboff cunhou o atual estágio da sociedade com a expressão “capitalismo de vigilância”, considerando a invasão das diversas plataformas na vida privada dos indivíduos, onde a interação nas redes passa a ser a matéria-prima de um mercado que tem como base a extração e o tratamento descontrolado de dados pessoais, sendo o atual cenário denominado pelo autor como *Big Other*, pelo fato dessa vigilância ser realizada de forma ampla e pulverizada pelos diversos *players* do mercado⁴.

No plano político internacional verificamos denúncias de coleta e tratamento abusivo de dados, a exemplo das revelações do ex-agente da National Security Agency Edward Snowden de um grande sistema de vigilância da população americana, bem como a suspeita de manipulação das eleições americanas de 2016, embora inexista evidências concretas de que o *Facebook* e a *Cambridge Analytics* tenham interferido no resultado das eleições. Os exemplos mencionados evidenciam como as plataformas detêm grandes quantidades de dados e significativo poder de determinação da vontade dos seus usuários, sendo assim hipoteticamente capazes de inclusive interferir em processos políticos, o que representa um risco real aos Estados e a democracia.⁵⁶

É dentro desse contexto que a União Europeia (UE) promulgou o Regulamento Geral de Proteção de Dados Europeu nº 679, aprovado em 27 de abril de 2016 (GDPR), com o objetivo de “harmonizar a defesa dos direitos e das liberdades fundamentais das pessoas singulares em relação às atividades de tratamento de dados e assegurar a livre circulação de dados pessoais entre os Estados-Membros”. Os países que mantêm relações comerciais com a Europa se viram obrigados a editar normativo com conteúdo adequado ao regulamento europeu, do contrário poderiam ter algum tipo de dificuldade comercial junto aos países membros da União Europeia, a exemplo da impossibilidade de receber dados pessoais de cidadãos europeus, por não terem nível correspondente de proteção de dados.⁷⁸.

² BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de Dados Pessoais e a função e os limites do consentimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 10/12.

³ FRAZÃO. Ana. Op. cit., p. 42.

⁴ ZUBOFF, Shoshana. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. *Journal of Information Technology*, 04 abr. 2015, p. 85. Disponível em: <<https://cryptome.org/2015/07/big-other.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2020.

⁵ FRAZÃO. Ana. Op. cit., p. 46.

⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>. Acesso em 23 mar 2020.

⁷ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection_pt. Acesso em 30 mar 2020.

⁸ PINHEIRO, Patrícia Peck. Proteção de dados pessoais: comentários à Lei nº 13.709/2018 (LGPD). 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 212.

A experiência da autorregulação dos dados pessoais pelo mercado evidenciou ser insuficiente, na medida em que as empresas utilizavam dos dados pessoais de forma abusiva, por vezes de forma discriminatória, a exemplo da recente multa aplicada pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) a Decolar.com pela prática conhecida como *geo pricing* e *geo blocking*, ante o emprego de tarifas e disponibilização de ofertas de acordo com a localização geográfica do consumidor, evidenciado no caso que computadores de São Paulo tinham tarifas até 29% superiores aos ofertados aos localizados em Buenos Aires para as mesmas acomodações.

No plano recente as iniciativas de combate ao COVID-19 envolveram a parceria estatal, nos mais diversos níveis, com operadoras de celular para monitorar aglomerações que, apesar de envolver supostamente dados agregados que seriam anonimizados, suscitou questionamentos acerca da possibilidade da individualização pessoal e da obtenção de dados considerados sensíveis pela LGPD, como a informação acerca da saúde do cidadão, o que levantou questões acerca da transparência de tais ações e do nível de proteção da privacidade no tratamento desses dados.

Foi diante do amplo debate acerca da titularidade e da forma com que os dados pessoais são tratados não só pelas empresas como também pelos governos, que tivemos a criação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais com a previsão de um regulador denominado Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), com poderes de normatização, implementação, gerenciamento e aplicação de sanções pelo descumprimento da lei.

O presente artigo tem a finalidade de suscitar o debate acerca da importância da Autoridade Nacional de Proteção de Dados como o agente estatal responsável pela efetividade da LGPD, considerando o extenso plexo de competências que lhe foi atribuída dentro do sistema jurídico da proteção de dados pessoais.

A abordagem a ser adotada para esse fim terá como foco a adequação do desenho institucional que a lei conferiu a ANPD, de órgão vinculado a Administração Direta, suscitando questionamentos acerca da independência do regulador frente ao ente que lhe cabe fiscalizar no exercício de tratamento de dados, considerando para tanto o histórico de modelagem das Agências Reguladoras Federais.

O artigo é dividido em quatro tópicos, o primeiro objetiva espelhar a configuração jurídica atribuída pela LGPD a ANPD, com suas competências e sua natureza jurídica transitória de órgão vinculado a Administração Direta, o segundo trata do modelo regulatório historicamente atribuído as Agências Regulatórias Federais com sua base conceitual e normativa, o terceiro aborda a experiência internacional, especialmente o Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais Europeu nº 679/ de 2016 (GDPR) que introduziu exigências para a transferência de dados com países não integrantes do bloco, notadamente um regulador independente, e, por fim, a análise do desenho institucional atribuído a ANPD e sua relativa independência dentro de uma análise comparativa em relação ao modelo jurídico das Agências Federais.

1. Da Autoridade Nacional de Proteção de Dados na LGPD

1.1. Organização administrativa

artigo 55-A da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, na redação conferida pela Lei nº 13.853/2019, estabeleceu a criação, sem aumento de despesas, da Autoridade Nacional de

Proteção de Dados (ANPD) com a natureza de “órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República”.

A conformação da ANPD como órgão é transitória (artigo 55-A, §1º), podendo ser “transformada pelo Poder Executivo em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Presidência da República” em até 2 (dois) anos da entrada em vigor da estrutura regimental da ANPD (art. 55-A, §2º).

ANPD terá estrutura regimental definida pela Presidência da República (art. 55-G), cargos em comissão e função de confiança remanejados de outros órgãos e entidades da Administração Federal (art. 55-H) e, nesse período de transição para uma possível readequação institucional para o formato de autarquia especial, a ANPD irá contar com apoio técnico e administrativo da Casa Civil (art. 55-G, §1º).

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados será composta pelos seguintes órgãos: (1) Conselho Diretor, órgão máximo de direção, (2) Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, (3) Corregedoria, (4) Ouvidoria, (5) órgão de assessoramento jurídico próprio e (6) Ouvidoria, sendo a competência e composição dos dois primeiros órgãos previstos na LGPD e os demais dependentes de criação por ato normativo posterior.

O Conselho Diretor, órgão máximo de direção da entidade, é composto de 5 membros (art. 55-D), nomeado pela Presidência da República, após aprovação do Senado Federal (art. 55-D, §1º), com reputação ilibada e formação compatível (art. 55-D, §2º) e mandato de quatro anos (art. 55-D, §3º), com a possibilidade de perda do cargo por renúncia, condenação judicial transitada em julgada ou aplicação de pena de demissão em processo disciplinar (art. 55-E), sujeito as causas que configuram o conflito de interesses, após exercício do mandato, previstas no art. 6º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (art. 55-F).

O Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade é órgão multissetorial, com as competências previstas no artigo 58-B da LGPD, notadamente (1) propor diretrizes para elaboração da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade e para atuação da ANPD, (2) elaborar relatórios, estudos, realizar debates, audiências públicas e realizar ações para divulgação da proteção de dados⁹.

O artigo 55-H assegurou a autonomia técnica e decisória da ANPD. Com relação ao seu custeio, a lei de proteção de dados previu que suas receitas seriam decorrentes de: (1) dotações orçamentárias; (2) doações, legados, subvenções; (3) do resultado de aplicações de receitas no mercado financeiro; (3) negócios jurídicos celebrados com entidade públicas e privadas, nacionais e internacionais; (4) o produto da venda de materiais de caráter técnico elaborado pelo órgão.

1.2. Competência da ANPD

⁹ LUCCA, Newton de; LIMA, Cintia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) e Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e Privacidade. In: LIMA, Cintia Rosa Pereira de (Coordenação). Comentários à Lei Geral de Proteção de Dados. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020, p. 383.

¹⁰ O Conselho Nacional de Proteção de Dados e Privacidade tem composição paritária, sendo integrado por: (I) Administração Pública: 5 membros do Administração Federal, 1 do Senado, 1 da Câmara dos Deputados, 1 do CNJ, 1 do CNMP e 1 membro do Comitê Gestor de Internet do Brasil; (II) sociedade civil: 3 membros da sociedade civil com atuação em proteção de dados pessoais, 3 de instituições de pesquisas; 3 de confederações sindicais, 2 do setor empresarial e 2 de entidades representativas do setor laboral.

O artigo 55-J da LGPD prevê um rol das atribuições regulatórias da ANPD, as quais organizamos no quadro abaixo em competências de coordenação das políticas para a implementação da LGPD, atribuições de fiscalizatórias, normativas e sancionatórias.

| COMPETÊNCIAS DA ANPD (Art. 55-J) | |
|---|---|
| COORDENAÇÃO | <ul style="list-style-type: none"> - elaborar diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (inc. III); - promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança (inc. VI); - promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade (inc. VII); - ouvir os agentes de tratamento e a sociedade em matérias de interesse relevante e prestar contas sobre suas atividades e planejamento (inc. XIV); - comunicar às autoridades competentes as infrações penais das quais tiver conhecimento (inc. XXI); - comunicar aos órgãos de controle interno o descumprimento do disposto nesta Lei por órgãos e entidades da administração pública federal (inc. XXII); - estimular a adoção de padrões para serviços e produtos que facilitem o exercício de controle dos titulares sobre seus dados pessoais (inc. VII); - promover ações de cooperação com autoridades de proteção de dados de outros países (inc. IX); - articular-se com autoridades reguladoras (inc. XXIII); |
| FISCALIZATÓRIAS | <ul style="list-style-type: none"> - zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da legislação (inc. I); - fiscalizar (inc. IV); - solicitar do poder público informações sobre as atividades de tratamento de dados (inc. XI); - realizar auditorias ou determinar sua realização (inc. XIX); - garantir que o tratamento de dados de idosos seja feito de forma simples (inc. XIX); |
| NORMATIVAS | <ul style="list-style-type: none"> - dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento de dados pessoais (inc. XIII); - editar normas, orientações e procedimentos (inc. XVIII); - deliberar administrativamente sobre a interpretação da LGPD (XX); |
| SANCIONATÓRIAS | <ul style="list-style-type: none"> - aplicar sanções, nas hipóteses de descumprimento da lei, mediante processo administrativo, sendo assegurado o contraditório, a ampla defesa e o direito a recurso (inc. IV); - apreciar pedidos dos titulares de dados contra os controladores (inc. V); -celebrar compromisso com agentes de tratamento para eliminar irregularidades (inc. VII); - implementar mecanismos simplificados para o registro de reclamações sobre o tratamento de dados pessoais (XXIV). |

Fonte: elaboração própria

Pela textura das competências atribuídas a ANPD pela lei de proteção dados pessoais, fica evidente a sua importância dentro do cenário da legislação que está a implementar, pois, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados é a figura central para a aplicação da lei, em um contexto onde os agentes de tratamento de dados pessoais, tanto do setor público como do privado, estarão sujeitos a sua atividade regulatória, especialmente no campo sancionatório, com a possibilidade de imposição de penalidades¹¹.

2. Panorama da regulação exercida pelas Agências Reguladoras Federais

2.1. Histórico das Agências Reguladoras

A reforma administrativa proposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, com finalidade de reduzir o déficit público e redefinir a atuação estatal nas áreas econômicas e sociais, mediante a adoção de “ instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais”, aliado ao ideário de reforma econômica viabilizadora da concorrência internacional no cenário de globalização, determinou a diminuição do Estado com a privatização de serviços básicos.¹²¹³

Com base nesse quadro de mudança do paradigma de intervenção estatal no domínio econômico e social, foi editada a Lei nº 8.987/1995 que alterou o regime das concessões para viabilizar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos e a edição as Emendas Constitucionais nº 8/95 e 9/5 que permitiram a participação privada nos setores de telecomunicações e exploração de petróleo¹⁴.

As agências reguladoras não são sinônimos de serviços privatizados, mas sua introdução no Brasil coincidiu com a agenda de privatizações ocorridas no final da década de 90, a exemplo das agências dos setores de telecomunicações (ANATEL) e energia elétrica (ANEEL) para a regulação de um setor relevante da economia, mas não ficou restrita aos serviços privatizados como podemos verificar da ANS criada na qualidade de ente regulador dos serviços de saúde¹⁵.

¹¹ Conforme o artigo 52 da LGPD, as penalidades pelas infrações a lei são: advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas; multa simples, de até 2% (dois por cento) do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, grupo ou conglomerado no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) por infração (infração não aplicável aos Entes Públicos); multa diária, observado o limite total aplicável a multa (infração não aplicável aos Entes Públicos); publicização da infração após devidamente apurada e confirmada a sua ocorrência; V - bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização; eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração; suspensão parcial do funcionamento do banco de dados a que se refere a infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até a regularização da atividade de tratamento pelo controlador; XI - suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais a que se refere a infração pelo período máximo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período; proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados.

¹² Vide Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2020.

¹³ COELHO, Fábio Ulhoa. Reforma do Estado e Direito Concorrencial. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000, p. 193.

¹⁴ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Agências Reguladoras e Concorrência. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000, p. 159.

¹⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução as Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000, p. 19/22.

Dessa forma, “a regulação é – isso sim – característica de um certo modelo econômico, aquele em que o Estado não assume diretamente o exercício de atividade empresarial, mas intervém enfaticamente no mercado utilizando instrumentos de autoridade. Assim, a regulação não é própria de certa família jurídica, mas sim de uma opção de política econômica”.¹⁶

2.2. Da independência das Agências Reguladoras

A independência atribuída às agências reguladoras em relação ao Poder Executivo é traço característico desse novo modelo de intervenção estatal, aliás, sua neutralidade na qualidade de regulador, qualificada pela capacidade de tomar decisões técnicas sem a interferência de um ator político, é requisito exigido pelo mercado para ingressar em um dado setor com competitividade.

Celso Antonio Bandeira de Mello registra que a qualificação autarquias “sob regime especial” atribuída às agências reguladoras que a difere das demais autarquias, diz respeito à investidora e à estabilidade dos mandatos dos seus dirigentes, tendo em vista que os demais caracteres do instituto relacionados à autonomia administrativa e ausência de subordinação hierárquica é ponto comum nas autarquias em maior ou menor grau¹⁷.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o regime especial conferido às agências reguladoras como sendo, em regra, a maior autonomia em relação à Administração Direta, a estabilidade dos seus dirigentes e ao caráter final de suas decisões¹⁸.

Floriane de Azevedo Marques Neto, por sua vez, entende que a concretização da independência das agências reguladoras é verificada pela adoção de um desenho institucional que proporcione:

“i) a estabilidade dos dirigentes; ii) a autonomia da gestão do órgão; iii) o estabelecimento de fontes próprias de recursos para o órgão, se possível, geradas do próprio exercício da atividade regulatória; iv) a não-vinculação hierárquica a qualquer instância de governo; v) a inexistência de instância revisora hierárquica dos seus atos, ressalvada a revisão judicial”¹⁹.

Em análise acerca do regime jurídico especial da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Benedicto Porto Neto ressaltou o elevado grau de independência da agência, considerando as seguintes características: (i) autonomia administrativa e financeira; (ii) ausência de subordinação hierárquica; e (iii) estabilidade dos seus dirigentes.²⁰

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 alterou dispositivos relativos ao regime jurídico das Agências Reguladoras, com a finalidade de aperfeiçoar o sistema vigente com vistas a “preservar sua autonomia e independência, imprescindíveis ao seu bom funcionamento”, tendo absorvido no seu artigo 3º o ponto convergente na doutrina acerca da autonomia das Agências

¹⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. Op. cit., p.220.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 178.

¹⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p.469.

¹⁹ NETO, Floriane de Azevedo Marques. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000, p. 88.

²⁰ NETO, Benedicto Porto. A Agência Nacional de Telecomunicações. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000, p. 287/288.

Reguladoras, ao prever que sua “natureza especial” é caracterizada pela: (i) ausência de subordinação hierárquica, (ii) autonomia a decisória, administrativa, financeira e funcional, (iii) bem como a investidura dos seus dirigentes para cumprimento de mandato por prazo certo.²¹

2.3. Da independência formal das Agências Reguladoras

Pesquisadores de diversas matizes como Fabrizio Gilardi, Luiz Gutierrez e Alexandre Gueventher buscaram definir critérios para mensurar o grau de independência das Agências Reguladoras, sendo comum a identificação de indicadores lastreados na independência formal, de caráter objetivo e considerando o desenho institucional da entidade, levando em conta aspectos relacionados a: (i) estabilidade dos seus dirigentes (forma de nomeação, estabilidade e tempo de mandato dos diretores); (ii) autonomia administrativa e orçamentária e (iii) ausência de subordinação hierárquica.²²

No Brasil, uma das primeiras pesquisa acerca da qualidade regulatória realizada por Correa et al (2006) levou em consideração indicadores para análise da autonomia formal, baseada no modelo institucional da agência, bem como a autonomia de fato, focada em procedimentos adotados pelas entidades para concluir, em síntese, que os atributos formais não asseguram uma atuação autônoma da agência, devendo ser levado em consideração indicadores relacionados a procedimentos decisórios adotados na práxis da sua atuação, ou seja, os atributos relacionados a independência de fato.²³

No presente estudo iremos fazer um recorte acerca dos indicadores relacionados a independência formal relacionada ao modelo institucional atribuído por lei a Agência, não que a independência de fato, substantiva, não seja importante, mas porque o foco de análise é a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, regulador que ainda não se encontra instrumentalizado e em funcionamento, de forma que não há parâmetros para uma análise acerca dos procedimentos que serão adotados pela instituição.

Mariana Batista da Silva em monografia sobre a independência das agências reguladoras, realizou análise acerca da independência formal das agências visando identificar o grau de autonomia que se extrai dos seus modelos institucionais, com base no modelo proposto por Alexandre Gueventher.²⁴ Abaixo relacionamos as tabelas elaboradas pela pesquisadora com suas conclusões:

Tabela 1: índice de Independência Formal

| Variável | Descrição | Codificação |
|----------|--|--------------------------------------|
| Mandato | O mandato dos diretores é superior ou igual a quatro | 1 (sim) 0,5 (\leq quatro anos) |

²¹ Vide justificativa constante do texto inicial da PLS 52/2013. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111048>>. Acesso em: 20 abr 2020.

²² GILARDI, F. The Formal Independence of Regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. **Swiss Political Science Review**, v. 11, n. 4, p. 139-167, 2005. GUTIERREZ, L. Regulatory Governance in the Latin American Telecommunications Sector. **Utilities Policy**, n. 11, 2003. GHEVENTER, A. **Autonomia versus controle**: origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus desafios sobre a democracia. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

²³ CORREA, P. et al. Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators. Washington: World Bank, World Bank Publications, 2006.

²⁴ SILVA, Mariana Batista da. Independência após a delegação? Uma análise exploratória da interferência política nas Agências Regulatórias Brasileiras. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

| | | |
|---------------|---|---|
| | anos? | 0 (sem mandato fixo) |
| Indicação | A indicação dos diretores é compartilhada? | 1 (sim) 0 (não) |
| Demissão | A demissão é apenas possível com sentença? | 1 (sim) 0,5 (início do mandato) 0 (não) |
| Recondução | A recondução é proibida? | 1 (sim) 0 (não) |
| Experiência | É necessário que os diretores possuam conhecimento específico na área de regulação? | 1 (sim) 0 (não) |
| Autorização | A agência toma decisões sem a necessidade de autorização do governo? | 1 (sim) 0 (não) |
| Revisão | As decisões da agência são passíveis de revisão apenas no Judiciário? | 1 (sim) 0 (não) |
| Recursos | O orçamento é definido pela própria agência? | 1 (sim) 0 (não) |
| Pessoal | A agência tem o comando da sua política de pessoal? | 1 (sim) 0 (não) |
| Procedimentos | Os procedimentos da agência só podem ser modificados com anuência do Legislativo? | 1 (sim) 0 (não) |

Fonte: Mariana Batista da Silva (2010, p. 53)

Tabela 2: Independência formal das Agências Reguladoras Brasileiras

| Agência | Mandato | Indicação | Demissão | Recondução | Experiência |
|---------|-------------|-----------|----------|------------|---------------|
| ANEEL | 1 | 1 | 0,5 | 0 | 1 |
| ANATEL | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| ANP | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| ANVISA | 0,5 | 1 | 0,5 | 0 | 1 |
| ANS | 0,5 | 1 | 0,5 | 0 | 1 |
| ANA | 1 | 1 | 0,5 | 0 | 1 |
| ANTAQ | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| ANTT | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| ANCINE | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| ANAC | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Agência | Autorização | Revisão | Recursos | Pessoal | Procedimentos |
| ANEEL | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ANATEL | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ANP | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ANVISA | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ANS | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ANA | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ANTAQ | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ANTT | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |

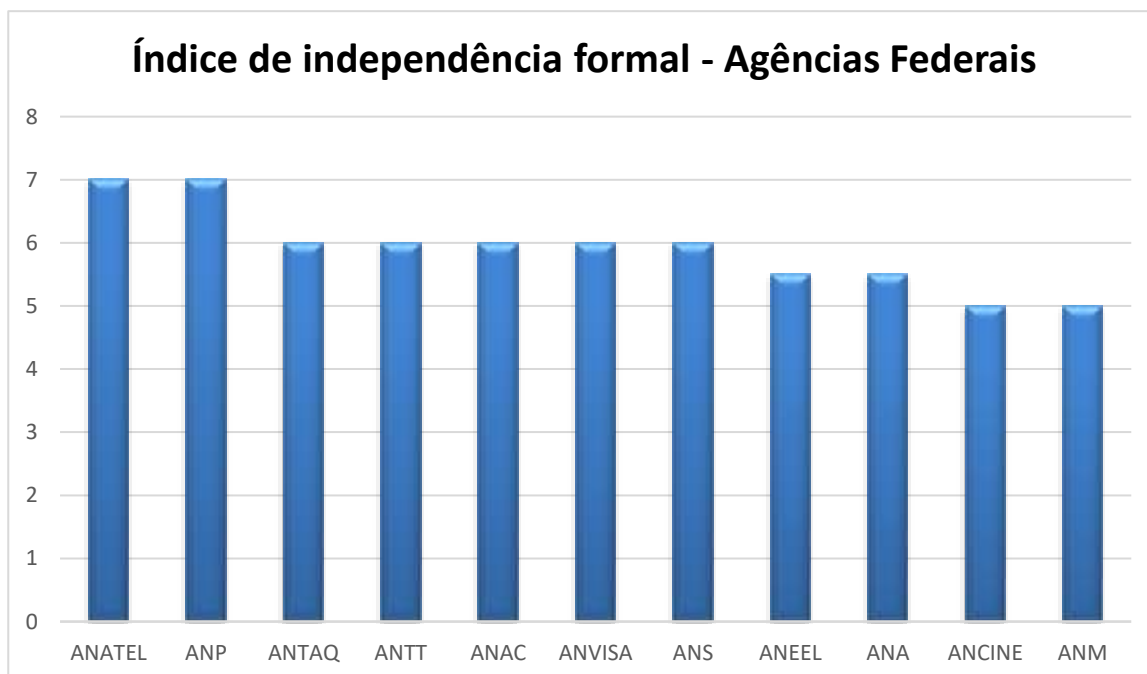
| | | | | | |
|--------|---|---|---|---|---|
| ANCINE | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| ANAC | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |

Fonte: Mariana Batista da Silva (2010, p. 55/56)

Dos 10 indicadores utilizados pela pesquisadora, cinco não tiveram variação entre as agências: (i) **orçamento** baseados em recursos próprios, como taxas e multas, bem como recursos orçamentários do tesouro, sendo necessária a observação quanto ao contingenciamento do orçamento da Agência pelo Executivo que reflete redução na sua autonomia orçamentária; (ii) a **política de pessoal**, por meio de legislação própria, detendo a diretoria autonomia para alocação de recursos humanos; (iii) **experiência específica no campo de atuação**; (iv) **indicação seguida de aprovação pelo Senado Federal**; (v) **possibilidade de modificação de procedimentos** da Agência pelo Executivo por meio de Medidas Provisórias²⁵;

As diferenças ficam por conta do status dos diretores: (i) **mandatos** fixos, sendo que apenas duas agências possuem mandato inferior a quatro anos (ANVISA e ANS); (ii) **demissão** por sentença judicial e também em alguns casos no início do mandato; (iii) impossibilidade de **recondução**, o que torna os diretores mais independentes por não ser possível a renovação do mandato; (iv) necessidade de **aprovação** de suas decisões pelo Governo; (v) **impossibilidade de revisão** das suas decisões pelo Governo.

A título ilustrativo apresentamos o gráfico abaixo acerca do grau de independência das Agências Reguladoras Brasileiras, com base nos indicadores utilizados por Batista que levaram em conta o modelo proposto por Alexandre Gueventher, oportunidade que incluímos a recém criada Agência Nacional de Mineração (ANM) utilizando os mesmos indicadores, mas sem considerar a ANPD, posto que será objeto de estudo em capítulo próprio.



Fonte: elaboração própria

²⁵ Citamos a título de exemplo a reversão da delegação de poderes para estabelecer os termos do contrato de concessão realizada pelo Governo Federal em relação a ANEEL em 2003, em meio à crise elétrica, por meio de Medida Provisória.

A conclusão acerca do grau de independência formal das agências, levando em conta os diversos modelos institucionais, é de que sob tais indicadores, há uma independência relativamente alta das Agências Reguladoras, sendo que as principais restrições seriam adstritas a questões inerentes a estabilidade dos seus diretores, a relativa autonomia orçamentária decorrente do contingenciamento de recursos e retenções de receitas próprias das Agências pelo Governo e a possibilidade de intervenção política nos procedimentos e competências da Agência por meio da edição de Medidas Provisórias.

2.4. Da “nova lei das Agências Reguladoras” (Lei nº 13.838/2019)

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, constituindo um marco legal das Agências Reguladoras Brasileiras. A mencionada lei prevê sua aplicação, como regra, às autarquias especiais caracterizadas como Agências Reguladoras e criadas a partir de sua vigência (artigo 2º, parágrafo único).

O artigo 3º da Lei nº 13.848/2019 estatuiu o entendimento consagrado na doutrina de que a natureza “especial” conferida a as agências reguladoras é determinada pela: (i) ausência de subordinação hierárquica, (ii) autonomia a decisória, administrativa, financeira e funcional, (iii) bem como a investidura dos seus dirigentes para cumprimento de mandato por prazo certo.

Com relação ao status dos dirigentes, a Lei nº 13.848/2019 fixou o prazo mandato em cinco anos de forma linear para todas as agências reguladoras, regras de transição para a não coincidência dos mandatos, regras para a vacância, vedou a recondução ao cargo, aumentou a chamada quarentena de quatro para seis meses, estabeleceu requisitos relacionados a efetiva experiência profissional e formação compatível com o cargo, bem como vedou a nomeação de caráter político (art. 42)

No que respeita a autonomia administrativa e de pessoal da Agência Reguladora, ressaltou a lei ser de responsabilidade dos seus gestores “a representação da agência, o comando hierárquico sobre o pessoal e os serviços e o exercício de todas as competências administrativas correspondentes” (art. 42).

O §2º do artigo 3º da nova lei das Agências Reguladoras prevê que sua autonomia administrativa é caracterizada por competências listadas no dispositivo, a exemplo da solicitação ao Ministério da Economia para: (i) autorização para realização de concursos públicos; (ii) provimento de cargos; (iii) alterações no quadro pessoal e plano de carreiras. No entanto, a subordinação a tomada de decisões em políticas de gestão de pessoal a Administração Central pode, em maior ou menor medida, revelar uma incompatibilidade da Agência em dispor de forma autônoma da sua organização administrativa²⁶.

De qualquer forma, no seu aspecto geral a lei procura munir as Agências Reguladoras de mecanismos visando estruturar sua independência em relação ao poder central, revelando a preocupação do legislador pátrio acerca da autonomia do agente regulador. Tanto é assim que o §6º do artigo 37 da Lei 13.878/2019 prevê que a delegação de poderes regulatórios próprios de Agências Federais somente poderá ser realizada se reguladores estaduais, distrital e

²⁶ GARNICA, Vitor Gabriel. KEMPFER, Marlene. O fenômeno da captura e a independência das Agências Reguladoras no Brasil. Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Belém, v. 5, n. 2, p. 43-60, Jul/Dez 2019.

Municipais gozarem “de autonomia assegurada por regime jurídico compatível com o disposto nesta Lei”.

A Lei nº 13.848/2019 aponta para uma tendência onde “o poder legislativo tem tentado, por meio de sua atividade legislativa, diminuir a influência do poder executivo sobre as agências reguladoras”, o que pode ser verificado pela finalidade constante da justificativa do projeto que deu origem a lei, pelas alterações no modelo institucional das Agências levadas a efeito pelo mencionado diploma legal, bem como pela positivação do conceito de autarquia de natureza “especial”, atrelando-o aos indicadores de autonomia que a diferencia das demais autarquias, de forma a absorver o conceito doutrinário.²⁷

3. Da experiência internacional

3.1. GDPR: a exigência de uma autoridade de dados independente para a transferência transnacional de dados

O debate sobre o tema da proteção de dados pessoais na União Europeia (EU) resultou na edição do Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais Europeu nº 679, aprovado em 27 de abril de 2016 (GDPR), o que levou os países não integrantes do bloco a adequarem sua legislação interna, tendo em vista que a referida norma contém exigências no sentido de que tais países devem contar com uma legislação de proteção de dados compatível, sob pena de terem prejudicada a relação comercial com os integrantes da União Europeia.²⁸

O artigo 45, 1 do Regulamento 679/2016 (GDPR) prevê: “Pode ser realizada uma transferência de dados para um país terceiro ou uma organização internacional se a Comissão tiver decidido que o país terceiro, um território ou um ou mais setores específicos desse país terceiro, ou a organização internacional em causa, assegura um nível de proteção adequado. Esta transferência não exige autorização específica.”

A independência da autoridade nacional de proteção de dados é um dos requisitos para que a Comissão de Proteção Dados Pessoais da UE avalie a adequação do nível de proteção atribuído a proteção de dados por um dado país em relação a GDPR.²⁹

Ao apreciar o sistema de proteção dados de países da América Latina, ainda sob a vigência do artigo 25 Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de outubro de 1995 que previu regra semelhante à da GDPR, a Comissão Europeia reconheceu que o nível de proteção de dados assegurada na Argentina e no Uruguai era compatível ao estabelecido na União Europeia, analisando especialmente a adequação entre as legislações e a existência de um órgão independente para fiscalizar a execução da lei.³⁰ Tal exigência ficou bastante evidente na decisão da Comissão em relação ao Uruguai:

²⁷ SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A intervenção do Congresso Nacional na Autonomia das Agências Reguladoras. Revista Estudos Institucionais. Rio de Janeiro, v. 5, n.2, p. 586-614, maio/dez. 2019.

²⁸ PINHEIRO, Patrícia Peck. Op. cit., p. 196/225.

²⁹ Artigo 45, 2, b do Regulamento 679/2016 (GDPR): A existência e o efetivo funcionamento de uma ou mais autoridades de controlo independentes no país terceiro ou às quais esteja sujeita uma organização internacional, responsáveis por assegurar e impor o cumprimento das regras de proteção de dados, e dotadas de poderes coercitivos adequados para assistir e aconselhar os titulares dos dados no exercício dos seus direitos, e cooperar com as autoridades de controlo dos Estados-Membros;

³⁰ ARGENTINA: 2003/490/CE: Decisão da Comissão, de 30 de junho de 2003, nos termos da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a adequação do nível de proteção de dados pessoais na Argentina (texto relevante para efeitos do EEE). Jornal Oficial nº L 168 de 05/07/2003 p. 0019-0022.

URUGUAI: DECISÃO DE EXECUÇÃO DA COMISSÃO, de 21 de agosto de 2012, nos termos da Diretiva 96/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adequação do nível de proteção de dados pessoais pela República Oriental do Uruguai, no que se refere ao tratamento automatizado de dados [notificada com o número C (2012) 5704]. (texto relevante para efeitos do EEE) (2012/484/EU).

(6) As normas de proteção de dados pessoais da República Oriental do Uruguai baseiam-se em grande medida nas normas da Diretiva 95/46/CE e encontram-se estabelecida na Lei 18.331 de proteção de dados pessoais e ação de habeas data (Ley nº 18.331 de protección de datos personales y acción de habeas data), de 11 de agosto de 2008, que é aplicável tanto às pessoas singulares como às pessoas coletivas).

(7) A referida lei é regulamentada pelo Decreto nº 414/2019, de 31 de agosto de 2009, aprovado no intuito de clarificar diversos elementos da lei e regular a organização, os poderes e o funcionamento da autoridade nacional de proteção de dados. O preâmbulo deste Decreto indica que, quanto a esta questão, a ordem jurídica nacional deve ser adaptada ao regime jurídico comparável mais comumente aceite, sobretudo o estabelecido pelos países europeus através da Diretiva 95/46/CE. [...]

(10) A aplicação das normas de proteção de dados é garantida pela existência de vias de recurso administrativas e judiciais, em especial pela ação de habeas data, que permite à pessoa a quem se referem os dados intentar uma ação judicial contra o responsável pelo tratamento de dados, a fim de exercer o direito de acesso, retificação e supressão, e por um controlo independente efetuado pela Unidade Reguladora e de Controlo de Dados Pessoais (Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales – URCDP), que tem poderes de investigação, intervenção e sanção, seguindo o disposto no artigo 28º da Diretiva 95/46/CE, e que de forma totalmente independente. Além disso, qualquer parte interessada pode recorrer aos tribunais para pedir uma indenização por danos sofridos em consequência do tratamento ilícito dos seus dados pessoais.³¹

Cabe ressaltar que na América Latina apenas a Argentina e o Uruguai contam com o reconhecimento da Comissão Europeia de Proteção de Dados, de que os modelos legislativos e regulatórios adotados nos respectivos países são compatíveis com o Europeu, sendo que a Argentina criou a “Direção Nacional de Proteção de Dados” do Ministério da Justiça, e o Uruguai a “Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP), órgão vinculado a agência reguladora “Agência para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electronica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).³²

3.2. A independência regulatória exigida pela GPDR

³¹ LUCCA, Newton de; LIMA, Cintia Rosa Pereira de. Op. cit, p. 389.

³¹ Ibidem, p. 378/379.

³² Ibidem, p. 380.

O artigo 52 da GPDR prevê que as autoridades nacionais de proteção de dados atuarão com total independência (art. 52, 1) e sem qualquer tipo de interferência externa (art. 52, 2), razão pela qual prevê que as autoridades de proteção de dados deverão ser dotadas de recursos humanos; técnicos, financeiros e estruturais necessários a realização de suas atribuições (art. 52, 4), prevendo de forma específica que a autoridade deve contar com quadro próprio de pessoal subordinado a sua diretoria (art. 52, 5) e autonomia financeira, de forma a assegurar “sua independência e que disponha de orçamentos anuais separados e públicos”, mesmo que provisionados pelo orçamento geral estatal (art. 52, 6).

A independência regulatória da Autoridade Nacional de Proteção de Dados prevista na LGPD não é, sob uma visão ampla, tão somente um requisito para a efetivação dos direitos da personalidade no controle de dados pessoais assegurados no artigo 2º da Lei nº 13.709/2018, como também um requisito para a reciprocidade no recebimento de dados de cidadãos europeus, exigência determinante para a competição das empresas brasileiras no cenário internacional, de tal maneira que não basta existir uma lei sobre o tema, mas deve ser estabelecidos mecanismos para viabilizar a atuação eficiente e independente da ANPD.

4. Regulação prevista na LGPD

4.1. Regulação estatal e o paradigma do Banco Central do Brasil

A LGPD previu que a regulação em matéria de tratamento de dados não seria exclusivamente estatal, permitindo a regulação autônoma por parte dos agentes de tratamentos de dados, por si ou por meio de associações constituídas para esse fim, a chamada autorregulação (artigo 50). Considerando a já existente regulação estatal por meio da ANPD, a paralela autorregulação da atividade de tratamento de dados pelos próprios agentes viriam a constituir a chamada correção³³. No presente estudo, dada sua limitação, iremos nos restringir a regulação estatal.

A regulação estatal no sistema de proteção de dados não é setorial por não atuar sobre um determinado setor econômico, mas ocorre de forma transversal abrangendo variados domínios que realizam o tratamento de dados, a exemplo áreas de saúde, telecomunicações, indústria, entre outros.

Um ponto importante acerca da regulação a ser realizada pela ANPD diz respeito ao fato de que ela não se exaure nos setores econômicos, mas aplica-se inclusive aos diversos Entes Estatais e suas Entidades no exercício de tratamento de dados.³⁴

A LGPD prevê exceções a sua aplicação aos Entes Estatais, notadamente o tratamento de dados para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais, o qual será objeto de legislação específica e

³³ Luciano Portal Santana anota que “Um sistema de correção se caracteriza quando a autorregulação ocorre num segmento em que o Estado não abdica de suas funções normativa e supervisora. A atuação regulatória, privada e pública, neste sistema terá maior eficácia na medida em que a ação privada for complementar à pública e vice-versa” (SANTANNA, Luciano Portal. Autorregulação supervisionada pelo Estado: desenvolvimento de um sistema de correção para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 183-211, mai. 2011. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8591/7327>>. Acesso em: 26 abr 2020.)

³⁴ Lei nº 13.709/2018: Art. 1º. Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

observadas as restrições acerca da impossibilidade de tratamento de tais dados por pessoas jurídicas de direito privado (artigo 4º). No entanto, a par das exceções mencionadas, a regra é a submissão da atividade de tratamento de dados pessoais por parte da Administração Pública a LGPD.

O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deverá observar o atendimento da sua finalidade pública, notadamente a execução de políticas públicas e as competências legais, devendo ser respeitados os princípios previstos na LGPD (art. 23 a 30).

O descumprimento por parte da Poder Público das regras de proteção de dados previstos na LGPD pode determinar a intervenção da ANPD para fazer cessar a infração (art. 31), bem como as seguintes sanções a ser aplicada pelo regulador: (i) advertência; (ii) publicização da infração; (iii) bloqueio dos dados pessoais a que se refere a infração até a sua regularização; (iv) eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração; (v) suspensão parcial e temporária do funcionamento do banco de dados a que se refere a infração (vi) suspensão temporária do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais; (vii) proibição parcial ou total do exercício de tratamento de dados (art. 31 e 52).

O fato da Administração Pública estar sujeita a aplicação da LGPD e a regulação levada a efeito pela ANPD reforça a necessidade de lhe atribuir um desenho institucional que lhe assegure a independência formal, de forma a assegurar uma atuação autônoma em relação ao ente político sujeito a fiscalização.

Nesse sentido, cabe trazer a título de comparação o Banco Central do Brasil que, na qualidade de primeiro órgão brasileiro de regulação setorial, criado pela Lei Federal nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, promove a regulação das instituições financeiras públicas e privadas (artigo 10, IX).³⁵

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal cuja diretoria composta por cinco membros, sendo seu presidente escolhido pelo Conselho Monetário Nacional dentre os seus integrantes (art. 14 da Lei Federal nº 4.595/1964). Integram o Conselho Monetário Nacional o: (i) Ministro da Fazenda, na qualidade de Presidente; (ii) Presidente do Banco Central do Brasil; (iii) Presidente do BNDES; (iv) outros sete membros nomeados pelo Presidente da República que exercerão mandato de sete anos, com a possibilidade de exoneração desde que justificada por motivos relevantes (art. 6º da Lei Federal nº 4.595/1964).

O modelo institucional atribuído ao Banco Central do Brasil favorece à intervenção política, na medida em que seus dirigentes são escolhidos pelos integrantes de um órgão diretamente vinculados a Administração Central. Nesse sentido, de rigor a observação de Conrado Hubner Mendes:

“Verifica-se do conteúdo da Lei 4.595, citada, que o Banco Central, em praticamente toda sua esfera de ação, é claramente subordinado às decisões do Conselho Monetário Nacional, o que acaba suprimindo qualquer desejo de considerar essa autarquia como uma autoridade independente do corpo político central. Na verdade, o Banco Central não parece ser mais nada do que uma ramificação especializada do

³⁵ NETO, Floriano de Azevedo Marques. Agências Reguladoras. Instrumentos do fortalecimento do Estado. Disponível em: <http://abar.org.br/mdocs-posts/agencias-reguladoras-instrumentos-do-fortalecimento-do-estado/>. Acesso em: 02 abr. 2020

Ministério da Fazenda, mas que está inteiramente condicionada por políticas econômicas decididas pelo Conselho Monetário Nacional. Podemos citar, a título de fundamentação, diversos artigos legais, onde estão claras as restrições que este ente sofre no exercício de suas competências: art. 9º, art. 11, V e VIII, e art. 13, entre outros.”³⁶

Um exemplo notório da fragilidade da regulação exercida pelo Banco Central, em função do seu *déficit* de autonomia, é verificado no notório caso das “pedaladas fiscais” que levou ao *impeachment* da Presidente Dilma Roussef em 2016 e que permitiu que a dívida não contabilizada do governo junto a bancos públicos relativos a programas sociais fosse diferida no tempo, numa manobra que envolveu os três maiores bancos públicos do país: Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal.

O Tribunal de Contas da União decidiu a época que as dívidas postergadas junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao BNDES e ao FGTS fossem registradas pelo Banco Central do Brasil na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) “a qual é calculada mensalmente pelo Banco Central e serve de base à apuração dos resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, § 1º, da LC 101/2000).”³⁷

Deve ser ressaltado, ainda, que pagamento das chamadas pedaladas fiscais foi realizado pelo Governo Federal no final de 2015, com recursos do Banco Central do Brasil decorrentes de valorização cambial de ativos de reservas cambiais, ganho escritural que desde 2008 em virtude da MP nº 435/2008 convertida na Lei nº 11.803/2008 é alocado como recursos na conta única do Tesouro junto ao Banco Central. No final do ano de 2015, o Ministério do Planejamento incorporou R\$ 103 bilhões do BCB em um expediente que permitiu o pagamento das pedaladas fiscais no montante de R\$ 72,4 bilhões.³⁸

A situação levada a efeito pelas pedaladas fiscais revelam: (i) a fragilidade da fiscalização do BCB em relação aos bancos públicos na sua relação com o Tesouro; e (ii) as falhas da relação entre o BCB e o governo, notadamente no que respeita a forma de distribuição de lucros pelo Banco Central do Brasil, o que é atribuído ao seu desenho jurídico de baixa autonomia a viabilizar a intervenção política pelo poder central.³⁹

Diversos são os Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional e objetivam atribuir autonomia ao Banco Central, como o PL 80, de 2017, de Relatoria do Senador Airton Sandoval que objetivou o tratamento regulatório equivalente entre bancos públicos e privados, arquivado em virtude do final da legislatura, bem como o PL 19, de 2019, de Relatoria do Senador Plínio Valério e o PLP 200, de 1989, de autoria do então Deputado Itamar Franco, em tramitação, os

³⁶ MENDES, Conrado Hubner. Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000, p. 127/128.

³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 825/2015. Processo 021.643/2014-8. Rel. Ministro José Múcio Monteiro, Plenário, sessão 15 abr. 2015, ata n. 13/2015.

³⁸ OLIVEIRA, Gisele. SALOMÃO, Alexa. Como o governo usou o BC para pagar as pedaladas. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 06 fev. 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,como-o-governo-usou-o-bc-para-pagar-as-pedaladas,541349>. Acesso em 01 maio 2020.

³⁹ DURAN, Camila Villard. Fragilidades jurídicas na relação BC – bancos públicos. Jota, 10 maio 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/fragilidades-juridicas-na-relacao-bc-bancos-publicos-10052017>. Acesso em 01 maio 2020.

quais visam impor requisitos para acesso e atribuir estabilidade ao exercício do cargo de Presidente e Diretor do Banco Central do Brasil.

O que se pretendeu demonstrar nessa parte do estudo é que quando se trata de atuação regulatória estatal, onde o Estado exerce tanto o papel de regulador como de regulado, como é o caso do Banco Central e os bancos públicos, a autonomia institucional atribuída ao regulador tem papel fundamental no sucesso de uma regulação independente, evitando uma pernicioso captura regulatória pela intervenção política verificada nas mais variadas formas e viabilizada pela ausência de autonomia administrativa, técnica, financeira ou de pessoal.

4.2. Do déficit de autonomia institucional da ANPD

A Lei nº 13.853/2019 não atribuiu a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais um desenho institucional que viabilize sua independência formal, institucional, em uma análise comparativa em relação as Agências Regulatórias Federais.

Com base nos indicadores utilizados por Batista apresentados anteriormente e que levaram em conta o modelo proposto por Alexandre Gueventher, apresentamos os dados acerca do grau de independência formal da ANPD (Tabela 1: índice de Independência Formal).⁴⁰

Tabela 3: Independência formal da ANPD

| Agência | Mandato | Indicação | Demissão | Recondução | Experiência |
|---------|---------|-----------|----------|------------|-------------|
| ANPD | 0,5 | 1 | 1 | 0 | 1 |

Fonte: elaboração própria

| Agência | Autorização | Revisão | Recursos | Pessoal | Procedimentos |
|---------|-------------|---------|----------|---------|---------------|
| ANPD | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |

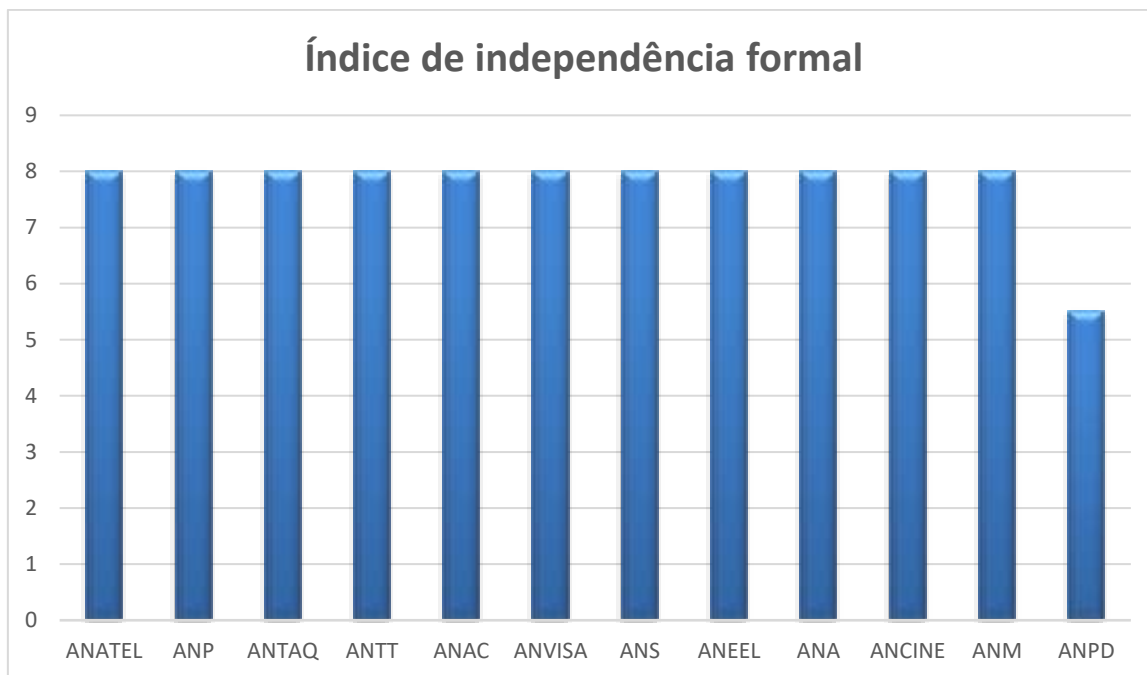
Fonte: elaboração própria

Com relação aos 10 indicadores utilizados pela pesquisadora, cumpre observar que: (i) os **mandatos** são fixos, nada obstante pelo período de quatro anos; (ii) a **indicação** dos diretores é compartilhada com o Senado Federal; (iii) a **demissão** só é possível mediante decisão judicial ou processo administrativo disciplinar; (iv) a **recondução** dos diretores não é proibida; (v) é exigida **experiência** dos representantes na área da regulação; (vi) não é necessária **autorização** do poder central para tomada de decisões; (vii) as decisões são passíveis de **revisão** pelo poder judiciário; (viii) os **recursos** orçamentários não são definidos pela ANPD; (ix) a entidade não tem autonomia sobre sua política de **pessoal**; e (x) há possibilidade de modificação de **procedimentos** do regulador pelo Executivo por meio de Medidas Provisórias.

Apresentamos abaixo um gráfico que consolida as informações acerca do grau de independência formal das Agências Reguladoras Federais, atualizado com a Lei nº 13.848/2019 que promoveu uma alteração linear e qualitativa na autonomia institucional das Agências, com base nos indicadores utilizados por Batista apresentados anteriormente e que levaram em conta o modelo proposto por Alexandre Gueventher, oportunidade em que incluímos a ANPD⁴¹.

⁴⁰ SILVA, Mariana Batista da. Op. cit., p. 53.

⁴¹ Ibidem, p. 53.



Fonte: elaboração própria

Pela consolidação dos indicadores aplicados por Batista, verificamos que a ANPD apresenta um desenho institucional levado a efeito pela LGPD que propicia uma reduzida independência formal frente ao modelo institucional das Agências Reguladoras Federais, nada obstante se tratar de um modelo transitório que pode ser alterado (art. 55 da LGPD), e é desejável que o seja, para lhe atribuir uma roupagem de regime autárquico especial que lhe propicie maior independência em relação ao poder central.

4.3. Estrutura regimental da ANPD

O artigo 55-G da LGPD dispõe que cabe ao Presidente da República dispor sobre a estrutura regimental da ANPD, com sua disponibilização administrativa e de pessoal, sendo que até a edição do mencionado ato, caberia a Casa Civil o apoio técnico e administrativo ao órgão (art. 55-G, §1º). Acerca desse ponto, cabe ressaltar que até a realização do presente estudo, o Presidente da República ainda não editou ato estabelecendo a estrutura regimental da ANPD, de forma que a análise acerca do seu desenho institucional no atual contexto se restringe ao estabelecido pela LGPD.

4.4. Da natureza de órgão público

O contexto de austeridade fiscal em que editada a MP nº 869/2018 convertida na Lei nº 13.853/2019 determinou a criação “sem aumento de despesa, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República”.

A criação de uma autoridade regulatória, com vistas a atuar de forma independente mas com a qualificação de órgão vinculado a Presidência da República revela uma contradição, posto que os órgãos públicos consistem em unidades abstratas que sintetizam atribuições

estatais, verdadeiras repartições internas sem personalidade jurídica, vinculados entre si pelo “*liame unificador da hierarquia*” a uma autoridade superior.⁴²

A definição da ANPD como órgão público integrante da Presidência da República é uma qualificação que, *prima facie*, não condiz com a independência funcional, administrativa e decisória que a Lei nº 13.848/2019 recentemente atribuiu às Agências Reguladoras como condição do exercício de sua autonomia decorrente de sua natureza especial.

Com relação a competência decisória da ANPD, nada obstante delimitação do espaço de atuação do regulador levada a efeito no artigo 55-J, de forma a afastar uma sobreposição de competências dentro da pessoa jurídica que esta última integra na qualidade do órgão, seria adequado que a lei contivesse previsão expressa no sentido de reconhecer a ANPD como última instância administrativa, de forma a assegurar sua autonomia decisória prevista no artigo 55-B.

Cabe ressaltar que a previsão legal acima mencionada encerraria eventual controvérsia acerca da possibilidade de manejar recurso hierárquico contra decisões da ANPD, dada sua natureza jurídica de órgão integrante da Administração Central, evitando em mesma medida a interferência política comprometedora de sua independência. Nesse sentido, de rigor a menção ao entendimento de José Roberto Pimenta Oliveira:

“Por outro lado, não há expressa dicção legal declarando a Agência como última instância administrativa decisória no setor, na Lei 9.427, de 1996, competindo-lhe apenas “dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como esses agentes e seus consumidores”. A ANEEL, através da Resolução 233, de 14.7.1998, considerou que “a instância máxima de recurso, nas matérias submetidas à alçada da Agência, será a Diretoria” (art. 45).

Desse modo, em termos de interferência política no Poder Executivo, na direção da autarquia, dado o pioneirismo do modelo, a independência restou comprometida.”⁴³

A configuração jurídica de órgão integrante da Administração Centralizada atribuída a ANPD pela LGPD, atrai questionamentos acerca do déficit de independência daquela instituição, cujas repercussões são dimensionadas sob dois aspectos: (i) as exigências de outros países, como os Estados-Membros da União Europeia acerca da necessidade de regulador independente, como condição a transferência de dados pessoais entre as nações; e (ii) a garantia da proteção dos direitos individuais frente a atuação do Poder Público, na medida em que assume ambos os papéis de regulador e regulado. Sobre essa questão:

“Aliás, a vinculação à Presidência da República, por si só problemática, carrega em si dificuldades específicas: pode não haver suficiente autonomia e independência institucional exigidas de outros países de modo a assegurar a cooperação jurídica internacional para a transferência de dados pessoais entre nações. Pode ser o caso, em

⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 144/155.

⁴³ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. A ANEEL e Serviços de Energia Elétrica. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000, p. 343.

especial, para os Estados-Membros da União Europeia sob a disciplina da GPDR.

Outra crítica com a qual alinhamos, diretamente relacionada à primeira, diz respeito à inescapável redução da capacidade de regulação e fiscalização, por parte da ANPD, do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Se o ente perdeu importante parcela de autonomia e independência, em especial dada a inexistência de mecanismos mínimos estabelecidos internacionalmente, como garantir que haverá proteção de direitos individuais frente a atuação do Poder Público?”⁴⁴

Algumas posturas adotadas na elaboração das normas aplicáveis a ANPD sugerem que a atribuição de uma reduzida autonomia a ANPD não é casual, tendo em vista que a MP nº 869/2018 que criou a ANPD e a constituiu como órgão integrante da Presidência da República, procedeu ao mesmo tempo revogação dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 7º da LGPD, a qual determinava que “o titular de dados deveria ser informado pelo Poder Público acerca das hipóteses em que seria admitido o tratamento de seus dados” e que a ANPD deveria regulamentar a forma de disponibilização destes dados, posto que tal medida reduziu de uma só vez e de forma injustificável a transparência do uso de dados pela Administração e o controle regulatório a ser exercido pela ANPD em relação ao tratamento de dados realizados pelo Estado.⁴⁵

A natureza provisória atribuída a ANPD de “órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República”, suscita questionamentos acerca da independência administrativa, funcional e decisória da ANPD para atuar como regulador frente aos desafios impostos pela sua regra de competência, dado os reflexos jurídicos decorrentes desta qualificação jurídica, necessariamente subordinada a uma autoridade superior pelo vínculo da hierarquia, cujos reflexos ainda não sabemos porquanto a entidade não foi constituída pelo Poder Executivo, no entanto, há o receio da organização administrativa atribuída a ANPD prejudicar sua independência, inviabilizando o reconhecimento internacional como instituição independente e, em mesma medida, se revelar insuficiente para a proteção de direitos individuais na fiscalização da política de tratamento de dados pelo Poder Público.

4.5. Da política de pessoal

A política de pessoal, assim como a dotação orçamentária e o arranjo administrativo da ANPD, será regulado por ato do Presidente da República, conforme o disposto no artigo 55-G da LGPD.

No atual contexto de crise fiscal, há uma tendência de que a ANPD seja equipada com uma estrutura enxuta, sendo que especialistas avaliam que a instituição irá contar com cerca de 10% do efetivo da ANATEL (aproximadamente 400 funcionários), o que seria algo em torno de 40 funcionários, bem como uma estrutura predominante digital com o fim de redução de encargos administrativos. Mencionado Decreto ainda está em fase de estudos, no entanto, membros do Senado Federal protocolaram junto ao Presidente da República o Requerimento

⁴⁴ VASCONCELOS, Beto. PAULA, Felipe de. A autoridade nacional de proteção de dados: origem, avanços e pontos críticos. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; SILVA, Milena Donato da (Coordenação). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no Direito Brasileiro. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 732.

⁴⁵ Idem, p. 733.

123, 2020, visando a realização de debates temáticos para subsidiar a edição do mencionado Decreto Presidencial.⁴⁶⁴⁷

De qualquer forma, o Decreto que vier a ser editado deverá estruturar a ANPD com pessoal permanente, suficiente, e tecnicamente capacitado para o exercício de sua finalidade institucional, considerando a complexidade técnica que a atividade requer, o que necessariamente vai envolver um esforço remuneratório para tornar o cargo atraente sob o ponto de vista do mercado. A título comparativo, verificamos que o artigo 55-D da LGPD prevê a remuneração de um cargo DAS de nível 5 para os membros do Conselho Diretor da ANPD, o que equivale atualmente a R\$ 13.623,39, valor que seria um limite remuneratório que poderia tornar o cargo pouco atrativo para especialista do mercado nessa área de atuação, bem como para servidores com maior experiência e conhecimento técnico aceitarem o encargo de diretores da Agência.⁴⁸

Cabe ressaltar que a LGPD não trata da política de pessoal da ANPD, conferindo tal atribuição ao Presidente da República por meio da edição de ato competente (artigo 55-G da LGPD), sendo salutar que o chefe do Poder Executivo, no exercício de sua competência de organizar os órgãos da Administração Federal prevista na Constituição Federal (artigo 84, IV, a, da CF), delegasse expressamente aos diretores da ANPD a atribuição de gerir os recursos humanos a cargo da instituição, reforçando assim sua autonomia administrativa.

4.6. Autonomia financeira

Com relação as receitas da ANPD, a lei de proteção de dados previu que seu financiamento por meio de: (1) dotações orçamentárias; (2) doações, legados, subvenções; (3) do resultado de aplicações de receitas no mercado financeiro; (3) negócios jurídicos celebrados com entidade públicas e privadas, nacionais e internacionais; (4) o produto da venda de materiais de caráter técnico elaborado pelo órgão.

Cabe ressaltar o veto ao dispositivo da Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019 que possibilitava a instituição da possibilidade de cobrança de emolumento por serviços prestado (art. 55-L, V), ou seja, de taxa pelo exercício de poder de polícia.

De acordo com a mensagem de veto, a natureza transitória de órgão da Administração Direta da ANPD não possibilitaria a cobrança de emolumentos pelos serviços prestados para fins de composição de sua receita, a qual deveria ser arcada com recursos orçamentários da União.⁴⁹

A dependência financeira da ANPD em relação ao orçamento da União é um fator que prejudica sua autonomia, tendo em vista o histórico de contingenciamento de recursos das Agências Reguladoras com o formato de autarquias, o que pode restringir a sua atuação em um cenário de crise fiscal.

⁴⁶ GUTIERREZ. Andriei. Da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. In: MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Coordenação). Lei Geral de Proteção de Dados. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 403.

⁴⁷ Requerimento nº 123, 2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8073590&ts=1585142422472&disposition=inline>>. Acesso em: 01.05.2020.

⁴⁸ GUTIERREZ. Andriei. Op. cit., p. 403.

⁴⁹ Mensagem nº 288, de 8 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm>. Acesso em: 08.05.2020.

As agências reguladoras inicialmente dotadas com recursos da União, foram paulatinamente consagradas com orçamentos próprios, oriundos do recolhimento de taxas decorrentes do exercício da atividade regulatória, devidamente prevista nas respectivas leis de criação.

| AGÊNCIAS REGULADORAS | PREVISÃO LEGAL - TAXAS |
|---|--|
| Agência Nacional de Águas | arts. 20 e 21 da Lei nº 9.984/2000 |
| Agência Nacional de Aviação Civil | art. 31 da Lei nº 11.182/2005 |
| Agência Nacional de Telecomunicações | art. 47 usque 50 da Lei nº 9.472/1997 |
| Agência Nacional do Cinema | art. 11 da Medida Provisória nº 2.228/2001 |
| Agência Nacional de Energia Elétrica | arts. 11 usque 13 da Lei nº 9.427/1996 |
| Agência Nacional de Petróleo | arts. 15, 16 e 45 da Lei nº 9.478/1997 |
| Agência Nacional de Saúde | arts. 17 usque 23 da Lei nº 9.961/2000 |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários | arts. 77 e 78 da Lei nº 10.233/2001 |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres | arts. 77 e 78 da Lei nº 10.233/2001 |
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária | arts. 22 usque 26 da Lei nº 9.782/1999 |
| Agência Nacional de Mineração | art. 19 da Lei nº 13.575/2017 |

Fonte: elaboração própria

O Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 245/2015 proferido por ocasião da auditoria com o objetivo de avaliar a governança da regulação nos setores de energia, comunicações e transportes, partindo de uma orientação da OCDE no sentido de que os recursos das Agências Reguladoras devem ser estáveis e transparentes para proteger sua independência, realizou um diagnóstico das Agências Federais no sentido de que o contingenciamento orçamentário é praxe, não existe autossuficiência orçamentária e quando há os recursos são retidos pelo Executivo para alavancagem de superávit primário, razão pela expediu recomendações a Casa Civil para que envidasse esforços para dotar as Agências de real autonomia financeira.⁵⁰

O fato da LGPD ter competência sancionatória para aplicação de multa (art. 52, I e II) gerou no curso do processo legislativo o receio do setor privado de que tal atribuição estimulasse uma espécie de desvio de finalidade na sua aplicação, caso os recursos decorrentes da sanção constituíssem receita da entidade que então se tornaria interessada no proveito econômico decorrente, de tal forma que a LGPD, na redação conferida pela Lei nº 13.853/2019, previu que as receitas da arrecadação de multas não serão destinadas a ANPD mas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (§ 5º do artigo 52).⁵¹

No entanto, a possibilidade da cobrança de taxa pelo exercício do poder de polícia que decorre da atividade regulatória da ANPD, seria uma iniciativa adequada a viabilizar sua independência financeira, assim como ocorre com as Agência Federais e em relação a outras autoridades nacionais de proteção dados, como por exemplo a Information Commissioner Office – ICO, especialmente no atual contexto de crise com o comprometimento dos recursos orçamentários do tesouro, tendo em vista que além de pessoal extremamente qualificado, a ANPD vai exigir alto investimento em tecnologia e sua renovação periódica para garantir a eficiência do órgão.⁵²

⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 240/2015. Processo 031.996/2013-2. Rel. Ministro Raimundo Carreiro, Segunda Câmara, sessão 11 fev. 2015, ata n. 5/2015.

⁵¹ LUCCA, Newton de; LIMA, Cintia Rosa Pereira de. Op. cit, p. 389.

⁵² Ibidem, p. 390/394.

Conclusão

A conclusão que chegamos nesse estudo é que a Lei Geral de Proteção de Pessoais atribuiu a Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais um modelo institucional que prejudica a sua independência formal, na medida em que sua configuração transitória de órgão integrante da Presidência da República suscita questionamentos acerca da independência administrativa, funcional e decisória para atuar como regulador frente as desafios impostos pela sua regra de competência, dado os reflexos jurídicos decorrentes desta qualificação jurídica, necessariamente subordinada a uma autoridade superior pelo vínculo da hierarquia, bem como considerando uma evidente subordinação financeira ao poder central pela inexistência de mecanismos que viabilizem sua autossuficiência.

A atribuição de um modelo institucional que favoreça a independência da ANPD é determinante para sua efetiva atuação regulatória, de forma a assegurar a preservação dos direitos da personalidade no tratamento de dados pessoais, como também para a reciprocidade no recebimento de dados de cidadãos europeus em função da condicionante prevista Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais Europeu nº 679/2016 (GPDR), imprescindível para a competição das empresas brasileiras no cenário internacional, de tal maneira que não basta existir uma lei sobre o tema da proteção de dados, mas deve ser estabelecidos mecanismos que propiciem a atuação eficiente e independente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

Referências bibliográficas

BIONI, Bruno Ricardo. Proteção de Dados Pessoais e a função e os limites do consentimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 25 mar 2020.

BRASIL. Justificativa constante do texto inicial da PLS 52/2013. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111048>>. Acesso em: 20.04.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 825/2015. Processo 021.643/2014-8. Rel. Ministro José Múcio Monteiro, Plenário, sessão 15 abr. 2015, ata n. 13/2015.

BRASIL. Requerimento nº 123, 2020. Senado Federal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8073590&ts=1585142422472&disposition=inline>>. Acesso em: 01.05.2020.

BRASIL. Mensagem nº 288, de 8 de julho de 2019. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm>. Acesso em: 08.05.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 240/2015. Processo 031.996/2013-2. Rel. Ministro Raimundo Carreiro, Segunda Câmara, sessão 11 fev. 2015, ata n. 5/2015.

COELHO, Fábio Ulhoa. Reforma do Estado e Direito Concorrencial. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000.

CORREA, P. et al. Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of Brazilian regulators. Washington: World Bank, World Bank Publications, 2006.

DURAN, Camila Villard. Fragilidades jurídicas na relação BC – bancos públicos. Jota, 10 maio 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/fragilidades-juridicas-na-relacao-bc-bancos-publicos-10052017>. Acesso em 01 maio 2020.

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da Proteção dos Dados Pessoais. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; SILVA, Milena Donato da (Coordenação). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no Direito Brasileiro. 1ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

GARNICA, Vitor Gabriel. KEMPFER, Marlene. O fenômeno da captura e a independência das Agências Reguladoras no Brasil. Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Belém, v. 5, n. 2, p. 43-60, Jul/Dez 2019.

GILARDI, F. The Formal Independence of Regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors. **Swiss Political Science Review**, v. 11, n. 4, p. 139-167, 2005.

GUTIERREZ, Andriei. Da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. In: MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Coordenação). Lei Geral de Proteção de Dados. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

LUCCA, Newton de; LIMA, Cintia Rosa Pereira de. Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais (ANPD) e Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e Privacidade. In: LIMA, Cintia Rosa Pereira de (Coordenação). Comentários à Lei Geral de Proteção de Dados. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Conrado Hubner. Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000.

NETO, Benedicto Porto. A Agência Nacional de Telecomunicações. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. Agências Reguladoras. Instrumentos do fortalecimento do Estado. Disponível em: <http://abar.org.br/mdocs-posts/agencias-reguladoras-instrumentos-do-fortalecimento-do-estado/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

_____. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Agências Reguladoras e Concorrência. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000.

OLIVEIRA, Gisele. SALOMÃO, Alexa. Como o governo usou o BC para pagar as pedaladas. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 06 fev. 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/infograficos/economia,como-o-governo-usou-o-bc-para-pagar-as-pedaladas,541349>. Acesso em 01 maio 2020.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. A ANEEL e Serviços de Energia Elétrica. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

PINHEIRO, Patrícia Peck. Proteção de dados pessoais: comentários à Lei nº 13.709/2018 (LGPD). 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A intervenção do Congresso Nacional na Autonomia das Agências Reguladoras. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro, v. 5, n.2, p. 586-614, maio/dez. 2019.

SANTANNA, Luciano Portal. Autorregulação supervisionada pelo Estado: desenvolvimento de um sistema de correção para o mercado de corretagem de seguros, resseguros, capitalização e previdência complementar aberta. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, p. 183-211, mai. 2011. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8591/7327>>. Acesso em: 26 abr 2020.)

SILVA, Mariana Batista da. Independência após a delegação? Uma análise exploratória da interferência política nas Agências Regulatórias Brasileiras. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução as Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, Malheiros, 2000.

VASCONCELOS, Beto. PAULA, Felipe de. A autoridade nacional de proteção de dados: origem, avanços e pontos críticos. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; SILVA, Milena Donato da (Coordenação). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no Direito Brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. *Journal of Information Technology*, 04 abr. 2015, p. 85. Disponível em: <<https://cryptome.org/2015/07/big-other.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2020.