

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS¹

Daniel Pitanguera de Avelino²

Roberta Santos Lemos³

1 INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – e com a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, o Brasil passou a contar com uma Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), com a função de zelar pela proteção dos dados pessoais, editar normas, fiscalizar e aplicar sanções em caso de descumprimento à legislação. O regimento interno da ANPD, aprovado por sua Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, incluiu as tomadas de subsídios e as consultas e audiências públicas como etapas dos processos de regulação. Até o momento de elaboração deste trabalho, já haviam sido concluídas seis tomadas de subsídios e três pares de consultas e audiências públicas articuladas.⁴

O caso da ANPD é singular, pois trata de um conjunto razoavelmente amplo de estratégias de participação social adotado por uma autarquia em regime especial (conforme a alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.124, de 13 de junho de 2022). Além disso, o tema da proteção de dados pessoais, relativamente novo, emerge no cenário governamental brasileiro sob uma perspectiva regulatória, atraindo interesses de diferentes atores públicos e privados. Nesse cenário complexo e recente, a participação social pode desempenhar um papel central na explicitação dos conflitos sobre o tema.

Nesse contexto, o objetivo deste estudo é analisar como as estratégias de participação social foram implementadas nos primeiros anos de existência da ANPD, com ênfase nos mecanismos de consulta à sociedade (tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas). Em particular, é importante avaliar se a abertura desses canais foi realizada de forma transparente e se houve adesão da sociedade a essas iniciativas. Este artigo é uma nota de pesquisa, resultante de investigação de natureza exploratória e descritiva, sobre fonte documental, com base nos dados oferecidos pela ANPD de forma pública em sua página eletrônica.

Além desta introdução, o artigo está dividido em três outras seções. A segunda seção narra o contexto de criação da ANPD e descreve as principais características dos processos de consulta à sociedade, com base em suas normas internas. A terceira seção apresenta os dados sobre a realização de tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas referentes à agenda regulatória 2021-2022.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi35art6>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em política social pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

3. Analista do seguro social com formação em direito, coordenadora de proteção de dados e *data protection officer* (DPO) no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); integrante do Grupo de Pesquisa Privacidade e Proteção de Dados e mestranda em direito das relações sociais, trabalhistas e previdenciárias pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF); e pós-graduada em direito administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). *E-mail*: <robertalemos10@gmail.com>.

4. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas>>. Acesso em: 7 maio 2023.

Por fim, nas considerações finais, o contexto é analisado, procurando identificar emergência de boas práticas ou persistência do cenário de “déficit democrático” (Binenbojm, 2005, p. 164).

2 ANPD E CONSULTAS À SOCIEDADE

Apesar de ter sido criada pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a ANPD somente foi efetivamente instalada após a indicação, sabatina e nomeação dos seus primeiros diretores, em novembro de 2020. Um de seus primeiros atos foi a aprovação do regimento interno do órgão, por meio da Portaria nº 1, de 8 de março de 2021 (Brasil, 2021a). Nesse documento, estão previstas em linhas gerais as tomadas de subsídios e as consultas e audiências públicas. No entanto, essas não são as únicas estratégias de participação social no âmbito da ANPD, que também conta com uma ouvidoria especializada e com o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (CNPD), que não serão objeto de análise neste artigo, mas cujo papel nos procedimentos de consulta à sociedade pode ser tratado em uma agenda futura de pesquisa.

QUADRO 1

Definição das estratégias de participação social na ANPD

Estratégia	Descrição
CNPD	Órgão colegiado consultivo com competências de propor diretrizes, fornecer subsídios, elaborar relatórios, sugerir ações, elaborar estudos, realizar debates e disseminar o conhecimento sobre proteção de dados pessoais e privacidade.
Ouvidoria	Órgão seccional com competência de executar as atividades de ouvidoria, como responder manifestações, coordenar o Serviço de Informações ao Cidadão e elaborar relatórios de gestão.
Audiência pública	Procedimento que se destina a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor ou pelo CNPD.
Consulta pública	Procedimento com finalidade de submeter minuta de regulamento ou norma a críticas e sugestões do público em geral.
Tomada de subsídio	Instrumento simplificado e discricionário de consulta à sociedade, utilizado para construção de conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e desenvolvimento de propostas.

Elaboração dos autores.

A Portaria nº 16, de 8 de julho de 2021, que traz regras gerais sobre o processo de regulamentação da autoridade (Brasil, 2021b), divulgou algumas definições importantes. A primeira delas foi a afirmação explícita da participação social como uma das diretrizes da função regulamentadora. Além disso, apresentou o conceito de consulta à sociedade, no qual estão incluídas, como modalidades, a tomada de subsídio, a consulta e a audiência pública. Por fim, houve a fixação da consulta à sociedade como uma etapa intermediária e obrigatória em todos os processos de regulação na ANPD. Com isso, a participação social aparece não apenas como um antecedente necessário de todos os atos regulatórios daquele órgão, mas também de forma intrinsecamente articulada com o seu processo decisório.

Quando foi instalada, a ANPD ainda era um órgão com autonomia técnica e decisória vinculado à Presidência da República, situação que mudou com a edição da Medida Provisória nº 1.124, de 13 de junho de 2022, que confirmou sua transformação em autarquia de natureza especial. Na prática, a ANPD ainda depende de outros órgãos para realizar suas atividades e enfrenta dificuldades na “prospecção de servidores públicos federais que apresentem formação compatível às atribuições da entidade” (Sarlet e Rodriguez, 2022, p. 246). As consultas públicas são realizadas por meio da

plataforma Participa Mais Brasil,⁵ mantida pela Presidência da República. As audiências públicas são transmitidas por meio do canal da ANPD na plataforma privada Youtube.⁶ As tomadas de subsídios são divulgadas na página da autoridade e as contribuições são recebidas por correio eletrônico. A ANPD ainda usa a identificação da Presidência da República no cabeçalho dos seus documentos.

Segundo a Portaria nº 16, a tomada de subsídio é definida como “instrumento simplificado e discricionário de consulta à sociedade, utilizado para a construção do conhecimento sobre dada matéria, levantamento de dados e para o desenvolvimento de propostas” (Brasil, 2021b, art. 3º, inciso IX). O regimento interno, por sua vez, afirma que a consulta pública “expressa decisão que submete proposta de ato normativo, documento ou assunto a críticas e sugestões do público em geral” (Brasil, 2021a, art. 51, inciso V). Além disso, também define que a “audiência pública destina-se a debater ou apresentar, oralmente, matéria de interesse relevante, definida pelo Conselho Diretor ou pelo Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade” (Brasil, 2021a, art. 59).

As regras para realização de consultas e audiências públicas estão definidas em termos gerais no regimento interno da ANPD. Preveem, entre outros requisitos, a comunicação na página do órgão e no diário oficial, a divulgação prévia dos documentos orientadores e a possibilidade de participação de qualquer interessado. O tratamento das contribuições recebidas é disciplinado de forma mais genérica. Há a previsão de que “serão apreciadas quando da elaboração da proposta final de ato normativo” (Brasil, 2021a, art. 62, § 3º) e a ressalva de que “a ANPD não está obrigada a comentar ou considerar individualmente as informações e manifestações recebidas e poderá agrupá-las por conexão ou eliminar as repetitivas e as de conteúdo não conexo ou irrelevante para a matéria em análise” (Brasil, 2021a, art. 62, § 6º).

A tomada de subsídio é disciplinada na Portaria nº 16, com a indicação de que “visa obter insumos para o processo de regulamentação” e “pode ser realizada a qualquer momento” (Brasil, 2021b, art. 18). Segundo esse ato normativo, as tomadas de subsídios: podem ser abertas ao público ou restritas a convidados; podem ser realizadas por meio de contribuições escritas ou reuniões técnicas; e devem ser precedidas de publicação de resumo do tema objeto da consulta. Não foram previstas regras mais específicas sobre o tratamento e a resposta às contribuições recebidas nesse caso. A próxima seção traz mais alguns dados sobre como esses procedimentos foram implementados.

3 CONSULTAS À SOCIEDADE REALIZADAS

A página eletrônica da ANPD informa que foram concluídas, até o momento, seis tomadas de subsídios e três pares de consultas e audiências públicas.⁷ A Nota Técnica nº 2, assinada em 12 de janeiro de 2023, apresenta alguns dados adicionais sobre os processos realizados. No quadro 2, é possível identificar a realização de consultas à sociedade segundo cada um dos itens da agenda regulatória 2022-2023.

5. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/>>.

6. Disponível em: <<https://www.youtube.com/@anpdgov>>.

7. Disponível em: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/audiencias-e-consultas-publicas>>. Acesso em: 7 maio 2023.

QUADRO 2
Andamento dos itens da agenda regulatória (2021-2022)

Item da agenda regulatória	Termo de abertura de projeto de regulamentação	Tomada de subsídios ¹	Consulta interna	Análise de impacto regulatório	Consulta pública e audiência pública	Análise jurídica	Deliberação pelo Conselho Diretor	Projeto iniciado no prazo determinado pela agenda regulatória
Regimento interno da ANPD	NA	NA	NA	NA	NA	✓	✓	✓
Planejamento estratégico da ANPD	NA	NA	NA	NA	NA	NA	✓	✓
Proteção de dados e da privacidade para pequenas e médias empresas, <i>startups</i> e pessoas físicas que tratam dados pessoais com fins econômicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direitos dos titulares de dados pessoais	✓	-	-	-	-	-	-	✓
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – norma de fiscalização e aplicação de sanção	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – normativo de sanção e dosimetria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Comunicação de incidentes e especificação do prazo de notificação	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
Encarregado de proteção de dados pessoais	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
Transferência internacional de dados pessoais	✓	✓	-	-	-	-	-	✓
Hipóteses legais de tratamento de dados pessoais	✓	-	-	-	-	-	-	✓

Fonte: Brasil (2023).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Nos termos da Portaria nº 16, de 8 de julho de 2021, que estabeleceu os procedimentos de regulamentação da ANPD, a tomada de subsídios inclui reuniões e estudos internos conduzidos pela equipe técnica da ANPD.

Obs.: NA – não se aplica.

Em conformidade com as informações do quadro 2, é possível perceber que, ao menos do ponto de vista formal, a obrigatoriedade de realização dos procedimentos de consulta à sociedade foi cumprida. Em todos os três itens da agenda regulatória que contavam com deliberação pelo Conselho Diretor em 2022 (com exceção dos dois primeiros, que tratam do regimento interno e do planejamento estratégico) foram realizadas as etapas prévias de tomada de subsídios e consultas e audiência públicas. Esses procedimentos de consulta à sociedade estão informados na página eletrônica do órgão, assim como na plataforma Participe Mais Brasil, e lá pode ser observado que também foram cumpridos nesses casos os requisitos de publicação, prazos e divulgação de documentos orientadores. O quadro 3 traz os números de participantes em cada etapa.

QUADRO 3

Resumo dos mecanismos de participação social na normatização da ANPD (2021-2022)

Item da agenda regulatória	Tomada de subsídios		Consulta pública		Audiência pública	
	Contribuições	Reuniões técnicas	Contribuições	Reuniões técnicas	Participação oral	Espectadores
Proteção de dados e da privacidade para pequenas e médias empresas, <i>startups</i> e pessoas físicas que tratam dados pessoais com fins econômicos	65	5	1.427	0 ¹	94	455 ⁴
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – processo de fiscalização	0 ¹	3	1.831	0 ¹	76	487 ⁴
Estabelecimento de normativos para aplicação do art. 52 e seguintes da LGPD – normativo de sanção	0 ¹	2	2.504	0 ¹	24	280 ⁴
Comunicação de incidentes e especificação do prazo de notificação	98	5	-	-	-	-
Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais	0 ¹	3 ²	-	-	-	-
Encarregado da proteção de dados pessoais	0 ¹	5 ³	-	-	-	-
Transferência internacional de dados pessoais	84 ⁵	0 ¹	-	-	-	-

Fonte: Brasil (2023).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Não foi realizada nenhuma reunião técnica para discutir as contribuições ou não houve o recebimento de contribuição escrita.

² Foram recebidas 543 inscrições para participação e selecionados 12 expositores.

³ Foram recebidas 991 inscrições para participação e selecionados 20 expositores.

⁴ Total de espectadores simultâneos conforme dado disponibilizado pelo canal da ANPD no Youtube.

⁵ Total de contribuições recebidas pela plataforma Participa Mais Brasil.

Os dados do quadro 3 mostram que, quando realizadas, as etapas de consulta à sociedade conseguem mobilizar um grande número de participantes.⁸ Os números, que já são expressivos nas tomadas de subsídios, crescem ainda mais durante as consultas públicas e um pouco menos nas audiências públicas. O balanço de execução da agenda regulatória (Brasil, 2023) não traz informações sobre a incorporação das contribuições às decisões da ANPD.

Pela leitura das deliberações do Conselho Diretor da ANPD nos temas mencionados nos quadros 2 e 3, é possível perceber o padrão decisório adotado. Em geral, a interação com a sociedade tem início por meio da tomada de subsídio, que ocorre mediante reuniões com interessados, envio de ofícios a organizações que atuam no tema ou recebimento de contribuições do público em geral. Com base nas contribuições recebidas, a coordenação-geral de normatização elabora uma minuta de ato normativo, que é submetido à consulta interna (ao corpo técnico da ANPD) e passa pelo crivo da assessoria jurídica do órgão. Uma nova minuta é elaborada e, acompanhada da análise de impacto regulatório, submetida à consulta pública pelo prazo de trinta dias. A audiência pública costuma ser realizada nos últimos dias desse período.

As contribuições recebidas são então analisadas e utilizadas pela coordenação-geral de normatização para elaboração de uma nova minuta, que é novamente submetida à apreciação do órgão

8. Para efeitos comparativos, as quatro tomadas de subsídios realizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em 2022 receberam um número médio de 34 contribuições (pico de 50) e 40 visitas (pico de 87). Disponível em: <<https://apps.anatel.gov.br/ParticipaAnatel/>>. Acesso em: 7 maio 2023.

de assessoramento jurídico. As notas técnicas que explicitam essa análise não foram encontradas na página eletrônica da ANPD e não puderam ser examinadas. Todos os documentos são enviados ao Conselho Diretor, que designa um de seus membros, por sorteio, para atuar como relator. O voto do relator, incluindo a proposta de ato normativo, é submetido à decisão do colegiado e, caso aprovado, dá origem a uma resolução da ANPD. Nos três casos concluídos da agenda regulatória 2021-2022 (quadro 3), a apreciação foi feita por circuito deliberativo (discussão não presencial) e o voto do relator foi aprovado por unanimidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ANPD trouxe muitas inovações ao cenário da regulação no Brasil, no tema da participação social. É a primeira (e por enquanto única) autarquia em regime especial que conta com um conselho nacional⁹ em sua estrutura interna. Além disso, estabeleceu a consulta à sociedade como uma etapa necessária em seus processos de regulamentação, disciplinando as modalidades de tomada de subsídios, consulta e audiência pública. Essas disposições podem ser consideradas uma referência para outras agências reguladoras, que padecem de “carências democráticas decorrentes de sua autonomia perante o poder eleito” (Cademartori e Campos, 2018, p. 1483).

Os dados analisados mostram que essas disposições estão sendo cumpridas pela ANPD. Além da realização das consultas à sociedade, como determinado em suas normas regimentais, o órgão também seguiu à risca os requisitos formais determinados para cada modalidade. Isso inclui elementos de garantia da transparência, como a publicação de documentos na sua página eletrônica e na imprensa oficial, e de promoção do acesso e da qualidade da participação da sociedade, como o respeito aos prazos e a divulgação pública de estudos que instruem o processo. Em todas essas iniciativas o órgão segue os padrões já adotados por outras agências reguladoras, que gradativamente estão abandonando o paradigma do “regular primeiro, perguntar depois” (Gabardo e Graner, 2020).

A grande lacuna observada diz respeito ao momento posterior à interação com a sociedade. Diferentemente de outras agências reguladoras, a ANPD não divulga, no mesmo ambiente em que são informadas as consultas, a síntese das contribuições recebidas e os documentos oficiais de análise e respostas a esta. Suas normas internas chegam ao ponto de dispensar a resposta individualizada e permitir a desconsideração de propostas. Há, portanto, um hiato caracterizado pela pouca transparência dos atos realizados entre a consulta à sociedade e a decisão do Conselho Diretor. Neste ponto, a experiência das outras agências reguladoras pode contribuir para a revisão dessas rotinas.

O que se observa, até aqui, é uma posição ambígua da ANPD em relação à participação social em suas decisões. De um lado, disciplinou modalidades de consulta prévia à sociedade e estabeleceu essas estratégias como etapas obrigatórias de seus processos de regulamentação. Por outro lado, tratou de maneira muito vaga a forma como essas contribuições seriam consideradas em seu processo decisório.

A falta de divulgação dos documentos que analisaram as contribuições provenientes das consultas à sociedade constitui um obstáculo a uma avaliação mais rigorosa da participação social na ANPD. Pela falta de acesso às notas técnicas, não é possível verificar, por exemplo, o quanto essas propostas foram acatadas ou influenciaram a elaboração do ato normativo resultante. Também não é possível perceber se há articulações entre o processo participativo que ocorre por meio das consultas à sociedade e aqueles realizados por ouvidorias e conselhos, no âmbito de uma análise de resultado

9. Há, contudo, outros órgãos colegiados sem natureza de conselho, com representantes da sociedade civil, que atuam junto a agências reguladoras, como a Câmara de Saúde Suplementar, vinculada à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

regulatório (Martins, Sanches e Pinheiro, 2022). Por fim, não foram encontrados dados disponíveis para identificar quais grupos ocupam esses processos participativos e quais pautas defendem.

Esses são reflexos das limitações da pesquisa exploratória realizada, com base em fontes documentais. Pela sua relevância, o tema pode ser mais bem explorado em uma agenda futura de pesquisa que inclua outras modalidades de coleta de dados, para traçar um retrato mais preciso da participação social nessa área emergente de atuação do Estado e suas conexões com a literatura acadêmica e demais experiências de governança democrática. Dessa forma, as expectativas levantadas a partir da forma promissora como o tema da participação social foi tratado nas normas da ANPD podem ser testadas de modo mais adequado, para avaliar o quanto as suas práticas trazem de novidade ou de insuficiência.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-165, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Portaria nº 1, de 8 de março de 2021. Estabelece o regimento interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2021a. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>>. Acesso em: 2 maio 2023.

_____. Presidência da República. Portaria nº 16, de 8 de julho de 2021. Aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jul. 2021b. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-16-de-8-de-julho-de-2021-330970241>>. Acesso em: 2 maio 2023.

_____. Presidência da República. **Nota Técnica nº 2/2023/CGN/ANPD**. Balanço de acompanhamento e execução da agenda regulatória para o biênio 2021-2022 – 2/2022. [s.l.]: ANPD, jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-aco-es-de-supervisao-e-correicao/balanco-agenda-regulatoria-2021_2022-2_2022_.pdf>. Acesso em: 7 maio 2023.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Letchuk de; CAMPOS, Luciana Oliveira. Democracia e participação social efetiva: confrontação agonística como instrumento de legitimação dos atos das agências reguladoras brasileiras. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 13, n. 3, p. 1458-1487, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/13725/7765>>. Acesso em: 2 maio 2023.

GABARDO, Emerson; GRANER, Mateus Domingues. A importância da participação popular na análise de impacto regulatório pelas agências reguladoras federais brasileiras. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 275-300, 2020.

MARTINS, André Ramon Silva; SANCHES, Carmen Silva; PINHEIRO, Thelma Maria Melo. Iniciativas para a institucionalização do uso de evidências no processo regulatório na Aneel: um estudo de caso de agência reguladora. *In*: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 579-605.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; RODRIGUEZ, Daniel Piñeiro. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD): elementos para uma estruturação independente e democrática na era da governança digital. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 27, n. 3, p. 217-253, 2022. Acesso em: 2 maio 2023.