MENSAGEM Nº 295

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.124, de 13 de junho de 2022, que "Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, transforma a Autoridade Nacional de Proteção de Dados em autarquia de natureza especial e transforma cargos em comissão".

Brasília, 13 de junho de 2022.

Brasília, 7 de Junho de 2022

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à sua apreciação proposta de Medida Provisória que transforma a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD em autarquia em regime especial, vinculada à Presidência da República, para o exercício de 2022.
2. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2021, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD, representou para o País um marco relevante para a proteção dos dados pessoais e possui o escopo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade, bem como proporcionar o livre desenvolvimento da pessoa natural, alçando o Brasil à notável categoria dos países que atribuem, à governança dos dados pessoais, a devida importância que o tema merece.
3. A criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD pela Lei nº 13.709, de 2018, e a publicação de sua estrutura regimental, por meio do Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020, representaram avanço significativo para a governança doutrinária e normativa da proteção de dados pessoais no País, aos moldes do que fizeram outras dezenas de países que, compreendendo a imprescindibilidade de autoridades de proteção de dados, decidiram por implementá-las, com diferentes estruturas e composições.
4. Destaca-se, ainda, que a LGPD criou a ANPD para atuar na implementação da lei em todos os seus aspectos normativos e fiscalizatórios, orientando e fiscalizando entes públicos e privados em todas as esferas nas questões relativas à proteção de dados pessoais, sendo a Autoridade responsável por zelar pela proteção dos dados pessoais e, portanto, por orientar, regulamentar e fiscalizar o cumprimento da legislação. A ANPD é, assim, órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para a sua implementação.
5. A LGPD também assegura autonomia técnica e decisória à ANPD, e prevê a possibilidade de sua transformação em Autarquia (art. 55-A, § 1º), para garantir sua autonomia administrativa e financeira no período de até 2 anos da entrada em vigor de sua estrutura regimental (art. 55-A, § 2º), o que se ultimarà em 15 de outubro de 2022.
6. Em pouco mais de um ano de funcionamento, a ANPD enfrentou o duplo desafio de estruturar-se internamente e consolidar-se como Autoridade de Proteção de Dados do Brasil. Tal esforço envolveu desde tarefas basilares, como encontrar um espaço físico adequado, passando pela captação de recursos financeiros e materiais e pela ampliação do quadro de servidores e sua capacitação em assuntos técnicos correlatos, até o fortalecimento e estabelecimento das ações de fiscalização e regulamentação, especialmente após agosto de 2021, quando as funções fiscalizatórias da ANPD passaram a vigorar.
7. Em relação à urgência da medida, destaca-se que o legislador, ao discorrer na LGPD sobre a natureza jurídica da ANPD, vislumbrou a necessidade de avaliação dessa natureza, em curto prazo, visando à transformação jurídica da Autoridade em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial.

8. Tal vislumbre do legislador baseia-se na estimativa real da necessidade da ANPD em ser redimensionada e fortalecida, em sua estrutura, em seu quadro de pessoal, em seus processos, em seu orçamento; e ter alterado seu nível de autonomia, com vistas a atender, de modo coerente, satisfatório e adequado, as demandas de proteção de dados pessoais frente ao crescente nível de exigência da sociedade brasileira e de suas instituições com relação à proteção de dados pessoais, tema que começa a figurar, cada vez mais, no cenário normativo nacional, além de atender as exigências internacionais de conformidade.

9. Em relação à relevância da medida, apresentam-se alguns motivos pelos quais a reestruturação organizacional da ANPD para um regime autárquico mostrar-se-á vantajosa para o Estado e para a sociedade em geral, especialmente considerando-se o panorama apresentado na presente Exposição de Motivos. A autonomia administrativa assegurada pela criação de uma autarquia trará: (i) maior confiabilidade no sistema regulatório brasileiro de proteção de dados; (ii) maior compatibilidade frente a outros regimes regulatórios semelhantes; (iii) harmonização internacional, com benefícios potenciais para a economia de dados brasileira, bem como para garantir maior segurança e soberania nacional dos dados pessoais dos cidadãos brasileiros; (iv) maior possibilidade de ingresso em blocos econômicos e organismos internacionais de relevância; e (v) maior protagonismo brasileiro na economia digital e em proteção de dados em âmbito nacional e internacional.

10. Ao considerar a ANPD frente aos modelos regulatórios brasileiros, vê-se que a separação hierárquica da Autoridade perante a administração pública direta é necessária para estabelecer maior grau de independência institucional, um fator de elevada importância para a legitimação da entidade no contexto nacional e internacional.

11. O Brasil adotou para as autoridades reguladoras o modelo de autarquia especial como mecanismo para promover a especialização técnica, a estabilidade jurídica e a proteção contra interferência política. Tal modelo oferece uma estrutura especializada e descentralizada da atuação estatal, com autonomia administrativa e poderes de supervisão, fiscalização e normatização de atividades. Esse modelo também é adotado em vários contextos internacionais, como é o caso nos Estados Unidos e na Europa.

12. Portanto, a autonomia administrativa da ANPD terá o condão de trazer, em primeiro lugar, maior confiabilidade ao sistema regulatório brasileiro de proteção de dados, bem como maior compatibilidade frente a outros sistemas regulatórios de nosso ordenamento, em que o modelo autárquico já é adotado.

13. Outro impacto positivo de se assegurar maior independência à ANPD será auxiliar na possibilidade de ingresso do Brasil em blocos econômicos e em grupos internacionais de relevância.

14. De forma crescente, portanto, blocos econômicos têm defendido a importância de uma estrutura regulatória de proteção de dados robusta para facilitar fluxos de dados internacionais. Em muitas oportunidades, a existência de uma autoridade reguladora independente é um dos critérios para comprovar a robustez do regime de proteção de dados de um país.

15. Outro aspecto de relevância a observar, que reforça a necessidade de reestruturar a ANPD e de proporcionar-lhe maior autonomia, é o evidente protagonismo brasileiro na economia digital e em proteção de dados em âmbito nacional e internacional. Nesse cenário, tem-se que o Brasil é um dos países com maior tráfego de internet do mundo, fato que o coloca em posição de destaque e pode conduzi-lo a um papel de liderança no que se refere à economia digital.

16. Corroborando com o cenário acima descrito a instituição da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, por meio da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a qual, ao estabelecer normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, acompanha tendência mundial de atribuir substantiva e crescente relevância à proteção de dados pessoais. A LGPD traz recursos que

viabilizam a inserção brasileira nos fluxos globais de dados pessoais, o que possibilita ao País atuar de forma destacada na economia digital global. Contudo, para que a legislação cumpra o papel de viabilizar que o Brasil tenha um ambiente mais aberto ao envio e recebimento de dados pessoais para além das fronteiras nacionais, é essencial garantir que a ANPD possua maior grau de independência.

17. Em virtude da transformação da Autoridade, não somente as empresas terão maiores ferramentas para se inserirem adequadamente na economia digital internacional, mas o Brasil poderá ocupar papel significativo nas discussões da América Latina e de países do Norte Global, tais como Canadá, EUA, Reino Unido e os Estados-Membro da União Europeia.

18. As assertivas mencionadas reforçam a relevância da alteração da natureza jurídica da ANPD para o regime autárquico, especialmente como solução para a garantia de maior independência da ANPD. No ordenamento jurídico brasileiro, a independência pode ser assegurada pela adoção do regime autárquico, pois a natureza jurídica das autarquias é caracterizada pela autonomia administrativa.

19. Importa destacar que a Medida Provisória prevê, de forma transitória, a possibilidade de a ANPD requisitar servidores da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional para nela ter exercício, independentemente do exercício de cargo em comissão ou função de confiança, assegurados todos os direitos e vantagens a que os servidores requisitados façam jus no órgão ou entidade de origem. Essa previsão é essencial para o funcionamento do órgão, enquanto não possui quadro próprio de pessoal e, dessa forma, necessita dispor de instrumentos legais para prover sua força de trabalho. Ademais, faz-se necessário prever a manutenção da requisição dos servidores atualmente requisitados, sob pena dos vínculos atuais serem extintos, com perda da força de trabalho qualificada e preparada que integra atualmente o órgão. Da mesma forma, prevê-se a alocação de novos servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), com vistas ao fortalecimento das políticas públicas relacionadas à Proteção de Dados Pessoais.

20. À guisa de conclusão, diante das razões explanadas, dos aspectos abordados, e da descrição do conteúdo da Medida Provisória, ressalta-se que a presente proposta busca prover a ANPD com a capacidade institucional necessária para estabelecer um efetivo ambiente normativo de proteção de dados pessoais, proteger adequadamente os direitos dos titulares, e assegurar que a Autoridade possa exercer sua autonomia técnica e decisória, obtendo reconhecimento nacional e internacional.

21. Acrescenta-se que a presente Exposição de Motivos apresenta elementos que denotam a urgência e a relevância da adoção das medidas de fortalecimento institucional propostas na minuta. Esta proposta tem elementos sólidos para ser encaminhada como Medida Provisória, dada a atualidade, a criticidade do tema e o posicionamento do Brasil no cenário econômico mundial.

22. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter, à sua elevada consideração, a presente proposta de Medida Provisória.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes , Ciro Nogueira Lima Filho