



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ANA BEATRIZ XIMENES ALVES

O Perfil Decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados:
Uma Análise das Ações Aplicadas no Contexto da Lei Geral de Proteção de Dados

Recife
2025

ANA BEATRIZ XIMENES ALVES

O Perfil Decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados:

Uma Análise das Ações Aplicadas no Contexto da Lei Geral de Proteção de Dados

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

Área de Concentração: Direito Digital; Regulação e Direito Regulatório; Direito Administrativo; Direito Constitucional.

Orientador: Artur Stamford da Silva

Recife

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Alves, Ana Beatriz Ximenes.

O perfil decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados: uma análise das ações aplicadas no contexto da Lei Geral de Proteção de Dados / Ana Beatriz Ximenes Alves. - Recife, 2025.

58 p. : il., tab.

Orientador(a): Artur Stamford da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências, apêndices.

1. Direito Digital. 2. Regulação e Direito Regulatório. 3. Direito Administrativo. 4. Direito Constitucional. I. Silva, Artur Stamford da. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ANA BEATRIZ XIMENES ALVES

O Perfil Decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados:

Uma Análise das Ações Aplicadas no Contexto da Lei Geral de Proteção de Dados

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

Aprovado em: 13 / 08 / 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Artur Stamford da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Renata Oliveira Almeida Menezes (Examinadora Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Ma. Beatriz Souto Orengo Maranhão Leal (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

As páginas que aqui seguem representam muito mais do que um trabalho acadêmico, marcam o fim de um ciclo fundamental para minha trajetória, que foi uma verdadeira metamorfose. Tentar traduzir todo o reconhecimento e gratidão merecidos às forças motrizes em minha vida, que me conduziram até o presente trabalho, parece até impensável, pois qualquer esforço jamais faria jus a totalidade do débito que tenho perante a eles. Mas, como diria Van Gogh, “estou sempre fazendo aquilo que não sou capaz, numa tentativa de aprender como fazê-lo”.

À minha família, Renata, Alexandre, Rafael, Gabriel e Gael, que foram os primeiros, e em certos momentos os únicos, a acreditarem em mim; e tenho certeza que continuarão sendo meus maiores apoiadores. Sem seu amor, sua fé, seu carinho, sua paciência e toda a estrutura que moveram o céu para me dar, não seria quem sou, muito menos teria chegado onde cheguei; essa conquista não é só minha, e se torna ainda maior pelo o que representa para nós. Obrigada por terem me dado a vida e me ensinado a viver, juntos conquistaremos muito mais.

À Maria Eugênia, minha namorada, sua presença em minha vida muito se confunde com meu tempo na universidade, sendo isso uma das razões para que tenha tanto carinho por essa fase. A amizade que temos predata nosso relacionamento, e, desde então, sinto seu amor e apoio em toda interação que temos, em todo trabalho que faço nas madrugadas e em toda apresentação que ensaio com você: te ter comigo é um dos maiores presentes que a FDR me deu.

Às minhas amigas do primeiro período, cursado em outra faculdade, Beatriz Adália, Brunna, Bárbara, Ana Beatriz, Beatriz Rocha e Ana Paula, apesar de nosso tempo juntas na universidade ter sido transitório, nossa amizade é a prova viva de que mesmo em momentos passageiros, aquilo que a gente ama encontra um jeito de permanecer. Obrigada pelos anos de amizade, por serem refúgio em tempos incertos e, do fundo do meu coração, por terem permanecido. Juntas crescemos e nos tornamos as nossas melhores versões, e tenho muito orgulho de quem hoje somos.

Às muitas amizades da FDR, obrigada pelas histórias vividas, os FDR Soccer's jogados (e pelo merecidamente vencido), pelas conversas e fofocas compartilhadas, pelas revisões coletivas feitas no corredor antes da prova (que muitas vezes foram meu bote de salva vidas), pelo companheirismo do dia a dia, e, finalmente, pelas memórias que sempre guardarei comigo, pois, com vocês, vivi o melhor da vida universitária.

À PEMUN, um projeto que tive a honra não somente de participar, como conduzir, obrigada por ter me proporcionando experiências que constantemente me desafiaram, permitindo um crescimento fundamental em aspectos pessoais e profissionais. Sempre lembrarei com carinho das simulações que pude compor e das pessoas que pude conhecer e colaborar, que fizeram todo o caminho ainda mais mágico.

Ao meu orientador, Prof. Artur Stamford, agradeço por ter acreditado e aceitado encarar esse desafio comigo, pois sua presença e orientação, juntos com sua confiança no potencial desse trabalho, foram fundamentais para o desenvolvimento e finalização dele.

Finalmente, preciso agradecer a mim mesma, pela força que tive para suportar horários, deslocamentos, cargas imensas e esforços hercúleos necessários para chegar a esse ponto. A universidade com certeza foi o maior desafio da minha vida, mas que me transformou completamente como ser humano, e encerro esse ciclo não como a menina que entrou, mas a mulher que foi construída.

RESUMO

A promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a subsequente criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados inauguraram uma nova era para a tutela da privacidade no Brasil, elevando a proteção de dados ao status de direito fundamental. Contudo, a LGPD possui diversos conceitos juridicamente abertos, cujo significado prático depende da atuação da Autoridade. Sendo uma agência recente, seu perfil decisório inicial é um objeto de estudo crucial e ainda pouco explorado, tendo esse trabalho, portanto, o objetivo de analisar e caracterizar o perfil decisório da Autoridade em sua fase inaugural, investigando como suas decisões constroem o sentido prático da lei. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada no método de estudo de caso múltiplo, com análise documental da totalidade dos nove primeiros processos administrativos sancionatórios publicados pela Autoridade entre 2023 e 2024. A análise revelou um perfil decisório de caráter duplo, sendo pedagógico, ao priorizar medidas corretivas, e firme, na exigência de obrigações essenciais como a comunicação de incidentes e a segurança dos sistemas. Foi identificado, também, uma atuação pragmática, que distingue o tratamento entre agentes públicos e privados, e uma tipologia de respostas regulatórias que vai da orientação à repressão. Conclui-se que o papel mais importante da ANPD, neste momento, transcende a mera punição, consistindo na construção da gramática da conformidade à LGPD, onde cada decisão funciona como um signo que ensina à sociedade o significado prático de proteger dados pessoais.

Palavras-chave: Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); Perfil Decisório; Processo Administrativo Sancionador; Regulação Responsiva.

ABSTRACT

The enactment of the General Data Protection Law (LGPD) and the subsequent creation of the National Data Protection Authority ushered in a new era for privacy protection in Brazil, elevating data protection to the status of a fundamental right. However, the LGPD contains several legally open concepts, whose practical meaning depends on the Authority's actions. As a recent agency, its initial decision-making profile is a crucial and still underexplored subject of study, and this work aims to analyze and characterize the Authority's decision-making profile in its inaugural phase, investigating how its decisions construct the practical meaning of the law. The research adopts a qualitative approach, based on the multiple case study method, with documentary analysis of all nine of the first administrative sanctioning proceedings published by the Authority between 2023 and 2024. The analysis revealed a dual decision-making profile, that on one end is pedagogical, by prioritizing corrective measures, and, on the other, firm, by enforcing essential obligations such as incident reporting and system security. A pragmatic approach was also identified, distinguishing between public and private actors, and a typology of regulatory responses ranging from guidance to repression. It is concluded that the Authority's most important role at this time transcends mere limitations, consisting of building the grammar of LGPD compliance, where each decision serves as a signal that teaches society the practical meaning of personal data protection.

Keywords: National Data Protection Authority; General Data Protection Law; Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); Decision-Making Profile; Administrative Sanctioning Process; Responsive Regulation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição dos Processos Analisados por Natureza do Agente
Gráfico 2	Incidência da Infração ao Art. 48 nos Processos Analisados
Gráfico 3	Fatores Agravantes nos Casos de Falha de Comunicação
Gráfico 4	Frequência de Infrações de Segurança e Governança
Gráfico 5	Correlação entre a Postura do Agente e o Desfecho do Processo Sancionador
Gráfico 6	Sanções Aplicadas a Órgãos Públicos nos Casos com Decisão Final
Gráfico 7	Pirâmide das Respostas Regulatórias da Autoridade

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Classificação das Infrações com base na sua Gravidade
Tabela 2	Sinopse dos Processos Administrativos Sancionadores Analisados

LISTA DE ABREVIACÕES

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
API	Interface de Programação de Aplicação
CGF	Coordenação-Geral de Fiscalização
CIS	Comunicado de Incidente de Segurança
EC	Emenda Constitucional
GDPR	General Data Protection Regulation
IAMSPE	Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual de São Paulo
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JBRJ	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
MS	Ministério da Saúde
PAS	Processo Administrativo Sancionador
RDASA	Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas
RIPD	Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais
ROT	Registro das Operações de Tratamento
RFPAS	Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador
SAS/PE	Secretaria de Assistência Social, Combate à Fome e Políticas sobre Drogas de Pernambuco
SEEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SES/SC	Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: Estrutura e Operacionalização para a Tutela de Direitos.....	17
2.1	O papel das agências regulatórias no Brasil frente a Proteção de Dados como Direito Fundamental.....	18
2.2	Os fundamentos e mecanismos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.....	20
2.2.1	Fundamentos Legais e Mandato Institucional da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.....	21
2.2.2	Mecanismos de atuação Fiscalizatória e Sancionatória.....	23
2.2.3	O Regulamento de Dosimetria.....	25
2.3	Governança e Responsabilidade dos agentes de tratamento no Brasil.....	27
2.3.1	Pilares da Governança e Compliance em Proteção de Dados sob a Lei Geral de Proteção de Dados.....	28
2.3.2	A Importância da Governança para a Atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.....	29
3	O PERFIL DECISÓRIO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NA PRÁTICA REGULATÓRIA: Uma Análise dos Casos Inaugurais.....	31
3.1	Panorama dos Processos Sancionadores analisados.....	31
3.2	A centralidade da comunicação de Incidentes de Segurança.....	34
3.2.1	A Tempestividade da Comunicação e a Interpretação do Prazo Razoável.....	36
3.2.2	O Conteúdo Substancial e o Gatilho do Risco Relevante.....	37
3.2.3	A Forma da Comunicação e a Preferência pela Notificação Individual.....	38
3.3	O padrão de diligência em Segurança e Governança.....	40
3.4	A postura do agente como fator determinante para a Atuação Responsiva.....	44
3.5	A dosimetria das sanções e a distinção entre Agentes Públicos e Privados.....	46
3.6	O Perfil Decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.....	48
3.6.1	Fatores Determinantes na construção do Perfil.....	50
3.6.2	A tipologia das Respostas Regulatórias para a construção de sentido.....	51
4	CONCLUSÃO.....	53
	REFERÊNCIAS.....	54
	APÊNDICE A - SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS PROCESSOS SANCIONATÓRIOS INAUGURAIS.....	57
	APÊNDICE B - CARACTERÍSTICAS DECISÓRIAS NA ATUAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS.....	58

1 INTRODUÇÃO

Na era digital, onde dados pessoais se tornaram a matéria-prima da economia e das relações sociais, a questão sobre quem controla as informações deixou de ser um debate técnico para se tornar uma condição essencial para a garantia de direitos fundamentais, cuja violação pode representar uma agressão brutal à dignidade e autonomia do indivíduo. Cada clique, cadastro e interação online gera um rastro digital que, sem a devida proteção, pode expor indivíduos a riscos que vão de fraudes financeiros à manipulação comportamental, tornando essencial uma reavaliação fundamental do direito à privacidade. Dessa forma, frente ao conceito clássico de proteção mostrando-se insuficiente para proteger o indivíduo, a defesa do indivíduo evolui para um direito à autodeterminação informativa, que confere ao titular o poder de controlar o fluxo das suas próprias informações como uma condição para o livre desenvolvimento da sua personalidade (Doneda, 2020).

Foi em resposta a essa nova realidade, cuja violação pode representar uma agressão brutal à dignidade e autonomia, que a proteção de dados pessoais ascendeu ao status de direito fundamental no Brasil, consolidado pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 115/2022. Sendo assim, a LGPD não apenas estabeleceu um conjunto de regras e princípios para o tratamento de dados, como a necessidade de uma base legal e o respeito à finalidade e à transparência, mas também previu a criação de uma entidade para zelar por esse novo direito, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Porém, sabendo que a promulgação de uma lei, por si só, não transforma a realidade e que a LGPD trouxe consigo um vocabulário rico em conceitos juridicamente abertos e expressões que não possuem um sentido pré-definido e imutável, é necessário ter o seu significado construído na prática, na aplicação da norma a casos concretos, num processo contínuo de "construção, desconstrução, reconstrução [...] do sentido jurídico de algo" (Stamford da Silva, 2020), tornando a figura da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, não apenas como uma fiscalizadora, mas como uma construtora de sentidos. Concebida como uma

autarquia com autonomia técnica e decisória, a ANPD nasceu com o propósito de regulamentar, fiscalizar e, quando necessário, sancionar os agentes de tratamento, tornando-se a guardiã da cultura de privacidade no país. No entanto, apesar da criação da Autoridade e da vigência da lei geral, ainda persistem desafios significativos na implementação efetiva da proteção de dados no Brasil, o que coloca em questionamento como a autoridade tem exercido suas funções regulatórias e quais são os padrões de suas decisões.

Portanto, a atuação da ANPD, especialmente na sua fase inaugural, pode ser compreendida como um processo de criação de signos, no qual a Autoridade, através das suas decisões, atribui significados e estabelece os contornos práticos para os termos abstratos da lei. Cada sanção, cada advertência e cada medida corretiva funciona como um sinal para a sociedade, ensinando aos agentes de tratamento o que, na prática, significa cumprir a LGPD. Assim, sendo a Autoridade uma agência reguladora recente, suas primeiras ações sancionatórias são acompanhadas com grande expectativa, pois são elas que traduzem a letra da lei em prática, estabelecem precedentes e sinalizam para a sociedade quais condutas são toleráveis e quais são inaceitáveis.

Analisar as primeiras decisões da ANPD, portanto, é mais do que observar a aplicação de regras: é decifrar a linguagem que a nova Autoridade está construindo para se comunicar com os regulados e para dar concretude ao direito fundamental à proteção de dados. Diante disso, este trabalho busca entender qual é o perfil decisório que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados vem consolidando em suas primeiras ações sancionatórias, e quais são os principais critérios e padrões que orientam sua atuação.

Para responder a esta questão, o trabalho inicia com a contextualização da LGPD e os fundamentos da atuação da Autoridade e, posteriormente, apresenta a análise dos casos e dos padrões decisórios identificados. Por fim, sintetiza os achados, respondendo à pergunta de pesquisa e discutindo a relevância do perfil identificado para o futuro da proteção de dados no Brasil.

Frente a isto, o objetivo geral deste trabalho é analisar e caracterizar o perfil decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados em sua fase inicial de atuação sancionatória, a partir do exame de seus primeiros processos públicos. Para tanto, a pesquisa se desdobra em objetivos específicos, que são compostos pelo

mapeamento das infrações mais recorrentes e a interpretação do que a Autoridade tem conferido a dispositivos-chave da LGPD, a examinação da aplicação prática do princípio da atuação responsiva, investigando como a cooperação do agente de tratamento influencia o desfecho processual, e a investigação da metodologia de dosimetria de sanções, com foco na distinção entre agentes públicos e privados. O alcance desses objetivos se dará por meio de metas concretas, que incluem a sistematização completa dos dados dos nove processos sancionatórios iniciais, a elaboração de um mapa temático dos padrões decisórios e, por fim, a redação de uma análise crítica que sintetize o perfil da Autoridade, visando contribuir para o debate sobre a implementação da LGPD no Brasil.

Para atender aos objetivos propostos, a metodologia do trabalho foi cuidadosamente delineada, adotando uma abordagem qualitativa, fundamentada no método de estudo de caso múltiplo, que se mostrou o mais adequado para o objetivo proposto, pois permite uma investigação aprofundada de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, a partir da análise de múltiplos casos que, em conjunto, revelam padrões, nuances e a complexidade da atuação da Autoridade (Yin, 2015).

Dessa forma, o objeto de estudo deste trabalho é composto pela totalidade dos nove primeiros processos administrativos sancionatórios cujos relatórios de instrução ou despachos decisórios foram publicados pela ANPD no período compreendido entre 2023 e 2024. Ressalta-se que a seleção deste conjunto não se deu por amostragem, mas pela escolha do universo completo das decisões sancionatórias iniciais, o que confere à análise um retrato fiel da fase formativa da jurisprudência da Autoridade.

As técnicas de pesquisa foram organizadas em etapas sucessivas, iniciando-se por uma revisão bibliográfica e documental para a construção do referencial teórico exposto na parte inicial, abrangendo a doutrina sobre a Lei Geral de Proteção de Dados, a teoria da regulação e os princípios de governança em privacidade. Adotando uma abordagem qualitativa e exploratória e utilizando técnicas bibliográficas e documentais para coletar e analisar dados, de forma descritiva e crítica, o referencial teórico da pesquisa é baseado em estudos sobre regulação e proteção de dados, fundamentos teóricos essenciais para compreender

a proteção de dados como um direito fundamental e sua relação com a privacidade e a autodeterminação informativa.

A etapa consequente, central para este trabalho, consistiu na análise documental, com a extração e sistematização de categorias de dados pré-definidas para cada um dos nove processos, incluindo o agente autuado, o fato gerador da infração, os artigos da LGPD violados, as teses de defesa, a fundamentação da ANPD para a decisão e as sanções ou medidas corretivas aplicadas. Para a análise dos dados coletados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo temática, método que envolve a codificação e a interpretação sistemática do conteúdo dos documentos para identificar e agrupar temas, padrões e tendências recorrentes no comportamento decisório da Autoridade (Bardin, 2016).

Por fim, em razão de ser uma agência extremamente recente, com suas primeiras ações sancionatórias publicadas apenas a partir de 2023, e ainda operando em um cenário de escassa jurisprudência e literatura acadêmica consolidada sobre suas decisões, este trabalho busca preencher uma lacuna na literatura sobre a atuação da ANPD. Procura-se oferecer uma análise crítica e contextualizada de seu papel como autoridade regulatória, visando contribuir para o debate acadêmico sobre proteção de dados e regulação no Brasil. Porém, importante ressaltar que, tendo em vista a recente instalação da agência, a análise encontrou desafios, como a dificuldade em encontrar um volume expressivo de documentos e informações públicas de autoria ou referente a Autoridade. Porém, essa limitação reforça o caráter exploratório e a urgência deste trabalho, que se propõe a realizar uma das primeiras análises sobre os dados disponíveis, preenchendo uma lacuna e contribuindo para a construção do conhecimento na área.

2 A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS: Estrutura e Operacionalização para a Tutela de Direitos

Ao longo da história, o Estado assumiu diferentes formatos conforme as demandas sociais e os contextos econômicos predominantes, sendo possível identificar ao menos três grandes fases: o Estado liberal, centrado na não intervenção e na garantia de liberdades individuais; o Estado do bem-estar social, que emerge no pós-guerra e se caracteriza pela intervenção econômica e pela prestação direta de serviços públicos; e, mais recentemente, o Estado regulador, que desloca o foco da atuação estatal da execução direta para a regulação e o controle de atividades privadas (Justen Filho, 2014).

Assim, a evolução do modelo estatal, notadamente a partir das últimas décadas do século XX, levou à transição do chamado "Estado do bem-estar social" para o "Estado regulador", que reflete uma mudança de foco: da prestação direta de serviços públicos para a regulação de atividades privadas e a coordenação de setores estratégicos, sobretudo em áreas marcadas por alta complexidade técnica, assimetria de informação ou potencial conflito entre interesses coletivos e individuais.

Nesse contexto, surgem as autoridades reguladoras como instrumentos técnicos e especializados do Estado, voltados à normatização, supervisão e, quando necessário, à sanção de condutas em setores econômicos e sociais específicos, e, no Brasil, essa mudança se consolidou a partir dos anos 1990, com a criação de diversas agências reguladoras como resposta à necessidade de assegurar estabilidade institucional e mitigação da captura política. Conforme observa Marçal Justen Filho (2014), a regulação moderna deve ir além da disciplina econômica, abrangendo também a tutela de direitos fundamentais e a promoção da cidadania.

Dessa forma, as autoridades reguladoras, como entes estatais que normalmente são estruturados como autarquias especiais, com autonomia técnica, funcional e, em alguns casos, financeira, são incumbidas de regular determinados setores por meio de funções normativas, fiscalizatórias, sancionatórias e orientadoras e desempenham papel essencial na arquitetura do Estado

contemporâneo, operando como mediadoras de interesses públicos e privados e como garantidoras do funcionamento equilibrado de mercados e políticas públicas.

Maria Sylvia Di Pietro define essas entidades como "órgãos técnicos criados para assegurar a atuação estável, imparcial e técnica em determinados campos da atividade econômica e social". Sendo assim, as funções dessas autoridades incluem a edição de normas infralegais, a supervisão do cumprimento da legislação aplicável e, quando necessário, a imposição de sanções (Di Pietro, 2022). Mais recentemente, acrescenta-se o papel pedagógico, por meio do estímulo à autorregulação e à adoção de boas práticas, evidenciado pela teoria da regulação responsiva que reforça essa abordagem flexível e escalonada, priorizando a orientação e a conformidade antes da sanção (Ayres; Braithwaite, 1992).

2.1 O papel das agências regulatórias no Brasil frente a Proteção de Dados como Direito Fundamental

No campo da proteção de dados pessoais, a atuação de uma autoridade especializada revela-se essencial diante da complexidade do ambiente digital contemporâneo: a coleta massiva de dados, o uso de algoritmos, a comercialização de perfis e a vigilância eletrônica configuram um cenário que envolve não apenas aspectos econômicos, mas sobretudo direitos fundamentais, como a privacidade, a autodeterminação informativa e a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, a proteção de dados exige um marco normativo robusto e um aparato institucional capacitado a promover o equilíbrio entre o uso legítimo de dados e a proteção dos titulares (Doneda, 2020). Destaca-se que a atuação de uma autoridade de dados é indispensável para garantir a efetividade da legislação, especialmente em contextos assimétricos entre titulares e agentes de tratamento, de forma que tais autoridades devem funcionar como mediadoras entre inovação e privacidade, promovendo um ambiente regulatório que favoreça tanto a proteção de direitos quanto o desenvolvimento tecnológico (Weber, 2017).

Nesse sentido, frente a um contexto global de crescente preocupação com a privacidade e a proteção de dados pessoais, impulsionado pelo avanço da tecnologia e da digitalização da sociedade, diversos países foram incentivados a modernizarem suas legislações, incluindo o Brasil. Nasce assim a Lei Geral de

Proteção de Dados, sancionada em 14 de agosto de 2018 (Lei nº 13.709/2018), com forte inspiração no Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR) da União Europeia, com vigência postergada e efetivada apenas em setembro de 2020, e tendo como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais, tanto no meio físico quanto no digital, garantindo a privacidade e a segurança dos dados dos cidadãos brasileiros (Brasil, 2018). Com a evolução dos entendimentos, a proteção de dados pessoais passou a ser reconhecida como um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 115/2022, que alterou a Constituição Federal para incluir a proteção de dados, inclusive nos meios digitais, entre os direitos e garantias fundamentais do artigo 5º, no inciso LXXIX, além de fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais (Brasil, 2022).

Sendo assim, no Brasil, as autoridades regulatórias em proteção de dados desempenham papel fundamental na consolidação do direito à proteção de dados como direito fundamental, especialmente após a EC nº 115/2022. Com a fixação de competência, os efeitos diretos sobre a conformação institucional da autoridade regulatória influenciam sua natureza jurídica e posição na estrutura da administração pública, pois, ao centralizar a competência legislativa na esfera federal, a Constituição cria um cenário normativo uniforme, reforçando a necessidade de uma autoridade nacional única e centralizada para coordenar em todo o território nacional. No plano teórico, essas autoridades ocupam uma posição de destaque dentro do modelo de Estado regulador, sendo dotadas de funções normativas, fiscalizatórias, sancionatórias e orientadoras, com importância decorrendo da necessidade de se estabelecer um ponto de equilíbrio entre o livre uso de tecnologias da informação, o funcionamento eficiente das atividades econômicas e a proteção de direitos fundamentais dos cidadãos (Justen Filho, 2014).

Intrinsecamente ligado aos direitos fundamentais, o conceito de privacidade na era digital evoluiu, de forma que já não se refere mais apenas ao controle sobre informações pessoais, mas passa a englobar a capacidade de decidir ativamente como, quando e por quem esses dados são utilizados. Assim, surgem entendimentos importantes como o conceito de autodeterminação informativa, desenvolvido na Alemanha, que reforça o entendimento de que os indivíduos devem ter controle sobre seus dados pessoais, garantindo sua autonomia e liberdade, e no

próprio Supremo Tribunal Federal, que já reconheceu a proteção de dados como um direito fundamental implícito na Constituição, mesmo antes da EC nº 115/2022 (Bioni; Mendes; Sarlet, 2021).

Sendo assim, a autoridade regulatória nesse campo tem a missão de transformar a proteção de dados de um direito programático em um direito efetivo, utilizando-se de mecanismos técnicos, jurídicos e educativos, não apenas fiscalizando e punindo, mas também orientando, educando e promovendo uma cultura de respeito à privacidade, atuando como mediadora entre inovação tecnológica e respeito às liberdades individuais (Ayres; Braithwaite, 1992). Portanto, no contexto brasileiro, o fortalecimento institucional da autoridade de proteção de dados é essencial para garantir que os princípios da autodeterminação informativa, da finalidade, da necessidade e da segurança se concretizem no cotidiano das relações públicas e privadas.

Dessa forma, frente ao reconhecimento constitucional desse direito, amplia-se a responsabilidade das autoridades regulatórias, que passam a ter o dever institucional não apenas de aplicar a legislação infraconstitucional, mas também de assegurar, em nível fundamental, a concretização do direito à proteção de dados na prática. A atuação regulatória, portanto, deve ser compreendida como vetor indispensável para a efetividade do direito fundamental à proteção de dados pessoais, reforçando seu papel de garantidoras da ordem constitucional, exigindo delas uma atuação pautada pela transparência, independência técnica e compromisso com a proteção da dignidade da pessoa humana no ambiente digital.

2.2 Os fundamentos e mecanismos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Referente ao processo de fortalecimento da proteção de dados pessoais no Brasil, é imprescindível ressaltar a promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, cujo texto final incorporou preocupações tanto da sociedade civil quanto do setor produtivo, culminando em uma legislação que define princípios, bases legais e direitos dos titulares, além de prever a criação de uma autoridade reguladora como elemento central para sua efetividade. Portanto, a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, estabelecida pela Medida Provisória nº

869/2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.853/2019, e regulamentada pelo Decreto nº 10.474/2020, foi um passo fundamental para a implementação da LGPD no Brasil (Brasil, 2018).

Como autarquia de natureza especial vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a ANPD possui autonomia técnica e decisória, com responsabilidades como a elaboração de diretrizes e normas complementares para a aplicação da LGPD, a fiscalização e o monitoramento do cumprimento da legislação por parte de organizações públicas e privadas, a promoção da educação e da conscientização sobre a proteção de dados (tanto para cidadãos quanto para empresas), a aplicação de sanções em caso de descumprimento da lei, como advertências, multas e bloqueio ou eliminação de dados, e a mediação de conflitos relacionados ao tratamento de dados pessoais. A ANPD é, portanto, a principal instituição responsável por garantir que a LGPD seja efetivamente aplicada, protegendo os direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação informativa.

2.2.1 Fundamentos Legais e Mandato Institucional da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Conforme visto, a LGPD prevê a criação da ANPD, entidade responsável por garantir a efetividade da norma e exercer a supervisão e fiscalização necessárias para a proteção dos dados pessoais no país. Com criação disciplinada nos artigos 55-A a 55-K da LGPD, que estabelece suas competências, estrutura e composição, a ANPD foi instituída inicialmente como órgão integrante da administração pública federal, vinculado à Presidência da República, com previsão expressa de futura transformação em autarquia de natureza especial (Brasil, 2018).

Porém, essa natureza jurídica transitória gerou críticas e preocupações quanto à sua autonomia decisória, especialmente no que se refere à independência frente a pressões políticas e interesses econômicos. A expectativa da sociedade civil, do meio acadêmico e de especialistas em regulação e proteção de dados sempre foi no sentido de que a ANPD atuasse com forte capacidade técnica e autonomia, promovendo a uniformização da interpretação e aplicação da LGPD em todo o território nacional. Havia também a demanda por segurança jurídica para os agentes de tratamento e, ao mesmo tempo, garantia de proteção efetiva aos direitos

dos titulares de dados. Portanto, a ausência de uma autoridade reguladora no momento da sanção da LGPD foi objeto de críticas iniciais, uma vez que compromete a implementação prática do marco legal (Doneda, 2020).

Ademais, a criação da ANPD envolveu a expectativa de que sua atuação fosse orientada por critérios objetivos de dosimetria regulatória, materializado em fevereiro de 2023 na forma da Resolução CD/ANPD nº 4, que estabeleceu os critérios e parâmetros para a aplicação de sanções administrativas no âmbito da LGPD, como advertências, multas simples ou diárias, publicização da infração e bloqueio ou eliminação de dados pessoais. Adotando uma abordagem escalonada e proporcional e considerando fatores como a natureza e a gravidade da infração, os direitos afetados, a boa-fé do agente, a reincidência, o grau de cooperação com a autoridade e a existência de mecanismos de governança e boas práticas implementados pelo infrator, a resolução vem com o intuito de promover maior previsibilidade jurídica e transparência na atuação da ANPD, ao mesmo tempo em que busca reforçar a função pedagógica da autoridade, incentivando a conformidade regulatória por meio de instrumentos que vão além da punição (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

Sendo assim, a resolução permite que as decisões da ANPD sejam calibradas conforme o grau de maturidade, colaboração e risco apresentado pelo agente de tratamento, além de, por meio da dosimetria regulatória, que incorpora critérios, fortalece a legitimidade das sanções e confere previsibilidade ao setor regulado, incentivar a adoção voluntária de boas práticas e consolida a autoridade como indutora de conformidade, em vez de apenas repressora de desvios.

Portanto, no contexto da administração pública brasileira, marcada por restrições estruturais, orçamentárias e institucionais, a atuação da ANPD revela uma adaptação ao modelo de regulação responsiva, aproximando-se, ao menos em sua fase inicial, de um modelo mais orientador e educacional, em contraste com modelos mais sancionatórios (Ayres; Braithwaite, 1992). O que se espera é que a autoridade brasileira avance em sua institucionalização e autonomia, consolidando-se como um órgão técnico, independente e responsivo às peculiaridades do ordenamento jurídico e das demandas sociais nacionais.

2.2.2 Mecanismos de atuação Fiscalizatória e Sancionatória

Possuindo autonomia técnica e decisória para zelar pela proteção dos dados pessoais, as atividades e processos administrativos da ANPD devem observar os preceitos estabelecidos na LGPD, no Regimento Interno da ANPD, nas normas que regem os processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, bem como na legislação correlata. O Regimento Interno, aprovado pelo Conselho Diretor da ANPD, define a estrutura organizacional da Autoridade e disciplina as competências de suas unidades, incluindo aquelas relacionadas à fiscalização, à aplicação de sanções e à condução do Processo Administrativo Sancionador (PAS), todos regulamentados pelos instrumentos normativos mencionados. No âmbito dessa estrutura, a Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) é o órgão específico responsável por fiscalizar o cumprimento da LGPD e aplicar as sanções previstas no artigo 52 da referida lei, sendo elas impostas por meio de processo administrativo que deve, obrigatoriamente, respeitar os princípios do contraditório, da ampla defesa e do direito ao recurso (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

Nesse cenário, a atividade fiscalizatória da ANPD é orientada pelo princípio da atuação responsiva, um modelo regulatório que se afasta de uma abordagem punitiva inflexível, privilegiando a escalada de medidas proporcionais ao risco identificado e à postura dos agentes regulados (Ayres; Braithwaite, 1992). Consolidado na teoria da regulação, este princípio atua como uma “pirâmide de sanções”, em que, na base, a ANPD prioriza o diálogo, a orientação e a cooperação, buscando a conformidade voluntária dos agentes. Caso essa abordagem inicial não surta efeitos ou em casos onde a gravidade da ação exige postura mais incisiva, a Autoridade escala sua atuação para medidas mais taxativas, como, por exemplo, a emissão de medidas preventivas para remediar os riscos apresentados. O topo da pirâmide é representado pelo PAS, que é alcançado quando as medidas mais taxativas são descumpridas, fato considerado uma circunstância agravante em caso de instauração do processo, que enseja uma atuação repressiva e aplicação de sanções previstas em lei.

Dessa forma, o perfil de atuação da ANPD é moldado como uma autoridade que busca, primeiramente, orientar e corrigir, antes de punir, colocando a atuação responsiva como instrumento de conformidade, atuando de maneira eficiente e colaborativa com os agente e utilizando a persuasão como ferramenta, mas sempre

mantendo a ameaça de sanções mais severas. Sendo assim, durante o processo de fiscalização, bem como na fase preparatória que antecede a eventual instauração de um PAS, a ANPD possui competência para adotar medidas preventivas e corretivas.

Conforme previsto no Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas (RDASA), as chamadas medidas corretivas são definidas como instrumentos destinados a sanar infrações e restaurar a conformidade plena do agente regulado com a LGPD e os regulamentos da ANPD, e devem ser aplicadas em conjunto com a sanção de advertência. Adicionalmente, o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador (RPFAS), em seu artigo 32, com redação atualizada pela Resolução CD/ANPD nº 4/2023, prevê a possibilidade de adoção de outras medidas não expressamente previstas, desde que sejam compatíveis com o ordenamento jurídico e a finalidade do processo fiscalizatório (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

Como visto anteriormente, o descumprimento de uma medida preventiva pode motivar a intensificação da atuação da ANPD, com a adoção de novas medidas preventivas ou repressivas, além de configurar uma circunstância agravante na eventual abertura de processo sancionador. Cabe destacar que as medidas preventivas e corretivas adotadas antes da instauração formal do PAS ou durante a fiscalização não se confundem com aquelas previstas em outras disposições do Decreto nº 10.474/2020, que trata da estrutura e funcionamento da ANPD. Além disso, insta ressaltar que o Processo Administrativo Sancionador é o instrumento formal pelo qual a Autoridade apura e, caso aplicável, pune os agentes que cometem infrações à LGPD, porém, frente à atuação responsiva, o PAS não é o primeiro contato da agência com as situações-fato, existindo fases preparatórias onde as medidas orientadoras e preventivas não foram o suficiente para sanar a irregularidade (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2021).

Dessa forma, o processo tem início com sua instauração formal, por meio da lavratura de um Auto de Infração, que descreve os fatos e os dispositivos legais supostamente infringidos, e poderá culminar na aplicação de sanções, quando for constatada a ocorrência de infrações. Importante salientar que o autuado é intimado para exercer o direito de ampla defesa e ao contraditório, apresentando defesa e, se desejar, produzir provas, e após isso, a área técnica da Autoridade elabora um Relatório de Instrução, em que opina pela configuração ou não das infrações, com

base nos argumentos e conjunto probatório apresentado. É este relatório que serve como subsídio fundamental para a decisão da autoridade de primeira instância, objeto do qual interessa para a presente análise (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2021).

Portanto, a decisão final da ANPD deve ser devidamente fundamentada, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos pertinentes, e observando os parâmetros e critérios estabelecidos tanto na LGPD quanto na regulamentação interna da Autoridade. Nos casos em que forem impostas obrigações de fazer ou de não fazer, a decisão deve ainda indicar o prazo para cumprimento, os critérios de verificação e, se aplicável, o valor da multa simples ou diária a ser aplicada em caso de descumprimento. O infrator ainda poderá apresentar recurso contra a decisão de primeira instância, a qual é proferida pela CGF, e, nesses casos, o processo é encaminhado ao Conselho Diretor da ANPD, que atua como instância máxima de julgamento no âmbito da Autoridade (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

2.2.3 O Regulamento de Dosimetria

Aprovado pela Resolução CD/ANPD nº 4 de 24 de fevereiro de 2023, o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas representa um marco normativo fundamental para a atuação da ANPD, pois detalha os critérios e a metodologia empregados pela Autoridade para a aplicação de sanções em casos de descumprimento da LGPD, buscando assegurar a proporcionalidade entre a gravidade das infrações e a intensidade das punições. Um dos pilares do regulamento é a classificação das infrações, estabelecida em seu Art. 8º, que as categoriza em leve, média ou grave, de acordo com a natureza do descumprimento, sua severidade e os direitos dos titulares de dados que foram afetados.

Dessa forma, uma infração é considerada leve por exclusão, ou seja, quando não se enquadra nos critérios de média ou grave. Já a classificação como média ocorre quando a infração tem o potencial de afetar significativamente os interesses e direitos fundamentais dos titulares, desde que não atinja a gravidade máxima. Por exemplo, a falha na comunicação de incidentes de segurança aos titulares, dependendo das circunstâncias, pode inicialmente ser considerada média antes de ser elevada para grave. Assim, para que uma infração atinja o patamar de grave,

além de preencher os requisitos da classificação média, deve apresentar cumulativamente ao menos uma das condições especificadas no Art. 8º, §3º do Regulamento, ou quando constitui uma obstrução direta à atividade de fiscalização (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

Tabela 1 - Classificação das Infrações com base na sua Gravidade

Nível de Gravidade	Crítérios e Definição
Leve	Considerada quando não verificada nenhuma das hipóteses relacionadas à infração média ou grave (Art. 8º, §1º).
Média	Quando a infração puder afetar significativamente interesses e direitos fundamentais dos titulares de dados pessoais (Art. 8º, §2º).
	Caracterizada em situações onde a atividade de tratamento pode impedir ou limitar, de maneira significativa, o exercício de direitos ou a utilização de um serviço.
	Quando ocasionar danos materiais ou morais aos titulares (ex: discriminação, violação à integridade física, ao direito à imagem e à reputação, fraudes financeiras ou uso indevido de identidade), desde que não seja classificada como grave.
Grave	Quando verificada a hipótese de infração média (Art. 8º, §2º) e, cumulativamente, pelo menos uma das situações postas no Art. 8º, §3º: a) Envolver tratamento de dados pessoais em larga escala; b) O infrator auferir ou pretender auferir vantagem econômica; c) A infração implicar risco à vida dos titulares; d) A infração envolver tratamento de dados sensíveis ou de dados pessoais de crianças, adolescentes ou idosos; e) O infrator realizar tratamento de dados pessoais sem amparo em uma das hipóteses legais previstas na LGPD; f) O infrator realizar tratamento com efeitos discriminatórios ilícitos ou abusivos; g) Verificada a adoção sistemática de práticas irregulares pelo infrator.
	Quando a infração constituir obstrução à atividade de fiscalização (Art. 8º, §3º, II).

Fonte: A autora (2025).

Portanto, fatores que elevam a gravidade incluem o tratamento de dados em larga escala, a intenção de obter vantagem econômica, o envolvimento de dados sensíveis ou de dados de crianças, adolescentes ou idosos, ou o tratamento de dados sem uma base legal adequada, e, ainda a obstrução à fiscalização, como o não fornecimento de documentos solicitados.

No que tange à aplicação das sanções, a ANPD elenca diversas possibilidades, como advertência, multa, publicização da infração, entre outras. Porém, vale ressaltar a inaplicabilidade de multas pecuniárias a órgãos e entidades públicas, um aspecto distintivo e consistentemente observado em sua atuação, fundamentada no Art. 52, §3º da LGPD e replicada no Art. 3º, §5º do Regulamento de Dosimetria. Diante dessa restrição para o setor público, e com o intuito de reconduzir o ente à conformidade, a advertência assume um papel central, sendo aplicada inclusive para infrações graves, com base no princípio da proporcionalidade e no caráter residual da advertência, para que infrações graves não fiquem impunes.

Nesse cenário, o Art. 9º, II, do RDASA, que permite a advertência quando há necessidade de medidas corretivas, tem sido frequentemente invocado para fundamentar essa sanção em casos de órgãos públicos que cometeram infrações graves. Porém, em situações de maior gravidade envolvendo órgãos públicos, onde a advertência simples pode ser considerada branda demais, a ANPD tem recorrido à publicização da infração (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

2.3 Governança e Responsabilidade dos agentes de tratamento no Brasil

O fortalecimento da cultura de proteção de dados no Brasil está intrinsecamente ligado à promoção das práticas de governança e compliance previstas na LGPD, especialmente no que se refere ao papel dos agentes de tratamento. Em seu artigo 50, a LGPD estabelece que os controladores e operadores devem formular políticas de boas práticas e de governança, voltadas à proteção de dados pessoais, que devem abranger medidas de segurança, mecanismos de supervisão, procedimentos de mitigação de riscos, bem como ações educativas para conscientização de colaboradores e parceiros. O objetivo é criar uma estrutura organizacional voltada não apenas ao cumprimento formal da norma,

mas à internalização dos princípios da LGPD na atuação cotidiana das organizações (Bioni; Mendes; Sarlet, 2021).

2.3.1 Pilares da Governança e Compliance em Proteção de Dados sob a Lei Geral de Proteção de Dados

Para que a estrutura de governança em privacidade e boas práticas postuladas na legislação se tornem efetivas, elas devem ser construídas sobre pilares concretos que orientem a responsabilidade dos agentes e materializem os princípios da lei no dia a dia organizacional. Abrangendo a designação de responsáveis e a documentação de processos até a implementação de salvaguardas étnicas, esses pilares formam o alicerce de um programa de conformidade robusto, sendo esse o padrão de diligência esperado e avaliado pela ANPD em suas atividades de fiscalização (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

Como um dos pilares, temos o princípio da responsabilização e prestação de contas (conhecido em inglês como *accountability*), previsto no art. 6º, X, da LGPD, exigindo que os agentes não apenas cumpram a lei, mas também sejam capazes de demonstrar, de forma inequívoca, a adoção de medidas eficazes para comprovar a observância das normas. Frente à este princípio, torna-se justificado a necessidade de políticas internas, procedimentos auditáveis e registros detalhados, pois a ANPD atribui ao próprio agente a “responsabilidade por adotar e demonstrar a efetividade de medidas técnicas e organizacionais para prevenir tratamentos irregulares” (Wimmer, 2021 apud Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023b).

Diretamente ligado a isso está o dever de adotar medidas de segurança, determinada no art. 46 da LGPD, no qual os agentes devem implementar medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais. No contexto da proteção de dados, essa obrigação se desdobra em conceitos como privacidade desde a concepção (termo do inglês *privacy by design*) e privacidade por padrão (termo do inglês *privacy by default*), que pressupõem a privacidade de dados como um componente essencial e integrado desde o início do desenvolvimento de qualquer novo processo, e não uma camada adicionada posteriormente (Cavoukian, 2010).

Em seguida, insta citar a figura do encarregado pelo tratamento de dados pessoais (DPO)¹, prevista no art. 41 da LGPD, que atua como uma peça central da governança, tendo em vista que é o principal canal de comunicação entre o agente, os titulares dos dados e a própria ANPD. Além do aspecto formal de sua atuação, também é responsável pela orientação de funcionários sobre práticas a serem tomadas e a ausência de DPO por parte de um agente pode acarretar infração, demonstrando a importância dessa função para a Autoridade.

Para viabilizar a chamada *accountability*, a LGPD estabelece ferramentas documentais como o Registro das Operações de Tratamento (ROT), obrigatório pelo seu art. 37, que funciona como um inventário detalhado de todas as operações de tratamento, permitindo transparência e controle interno, sendo sua inexistência passível de sanção. De forma complementar, o Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), previsto no art. 38, é utilizado para a avaliação de tratamentos que possam gerar alto risco aos direitos dos titulares, sendo, portanto, sua apresentação exigida pela ANPD e ausência passível de sanção (Brasil, 2018).

Fica claro que os pilares da governança estipulados na legislação não devem ser vistos como obrigações isoladas, mas sim como a convergência para o objetivo maior de criação e manutenção de uma cultura de proteção de dados. Afastando-se de uma abordagem reativa e formalista, a LGPD, e consequentemente a ANPD em sua atuação, busca integrar a proteção de dados às práticas diárias e ao planejamento estratégico de qualquer entidade, materializando-se por meio de políticas internas, treinamentos contínuos e conscientização.

2.3.2 A Importância da Governança para a Atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

A estrutura de governança discutida anteriormente constitui um padrão de diligência que a ANPD utiliza para avaliar a conduta das organizações em seus processos de fiscalização, e não apenas um guia de boas práticas para os agentes. Sendo assim, a presença, ausência e, principalmente, a robustez do programa de conformidade tornam-se fatores utilizados pela agência ao analisar a responsabilidade diante de uma violação de LGPD, de forma que falhas nos pilares de governança são, em muitos casos, a própria materialização da infração.

¹ Termo do inglês *Data Protection Officer*, tradução nossa.

Por outro lado, a importância da implementação e o cultivo da cultura de privacidade é diretamente refletida na própria atuação sancionatória da Autoridade, que estabelece que a adoção de política de boas práticas e governança como um critério a ser considerado na definição das sanções. Mais que isso, a Autoridade determina um incentivo concreto, por meio do art. 13, II do RDASA, que estabelece a possibilidade de redução do valor de multa em 20% para os casos de "implementação de política de boas práticas e de governança ou de adoção reiterada e demonstrada de mecanismos e procedimentos internos capazes de minimizar os danos aos titulares" (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

Portanto, fica claro que a ANPD não avalia apenas a falha pontual que gerou uma infração, mas também a diligência geral do agente de tratamento em construir um ambiente de respeito à privacidade, pois, na prática, acaba tornando-se a materialização de uma governança efetiva, o que pode influenciar diretamente o resultado de um processo sancionador, servindo como a ponte que conecta a teoria da lei à prática decisória da Autoridade.

3 O PERFIL DECISÓRIO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NA PRÁTICA REGULATÓRIA: Uma Análise dos Casos Inaugurais

Nos seus primeiros anos de atuação sancionatória, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados tem se revelado menos como uma entidade puramente punitiva e mais como um órgão regulador com um claro viés pedagógico. A análise de suas decisões iniciais evidencia uma preferência pela recondução do agente à conformidade, demonstrada pela aplicação frequente de sanções de advertência acompanhadas de medidas corretivas específicas, que visam orientar o infrator a sanar a irregularidade. Esta abordagem é particularmente visível no tratamento de entidades do setor público, onde a Autoridade busca equilibrar a aplicação da lei com as complexidades da administração.

Contudo, essa postura orientadora não exclui a aplicação firme da lei frente à infrações consideradas graves e críticas, com o mesmo conjunto de decisões revelando um rigor notável em temas como a obrigação de comunicar incidentes de segurança aos titulares e o dever de cooperar com a atividade de fiscalização. Nesses casos, a ANPD não hesitou em classificar as infrações como graves e aplicar sanções mais severas, como a publicização da infração, ou em sancionar diretamente a obstrução de suas atividades.

Este perfil duplo, que ao mesmo tempo é orientador e rigoroso, emerge da análise do conjunto de processos que serve como base para este estudo, revelando as prioridades e a metodologia da Autoridade em sua missão de consolidar a cultura de proteção de dados no Brasil.

3.1 Panorama dos Processos Sancionadores analisados

Antes de adentrar na análise temática do perfil decisório, é fundamental apresentar o universo de casos que constitui a base empírica deste estudo, composto pelos nove processos administrativos sancionatórios, cujos relatórios de instrução ou despachos decisórios foram publicados pela ANPD desde o início de suas manifestações em 2023. Dentro do conjunto analisado, temos um agente do

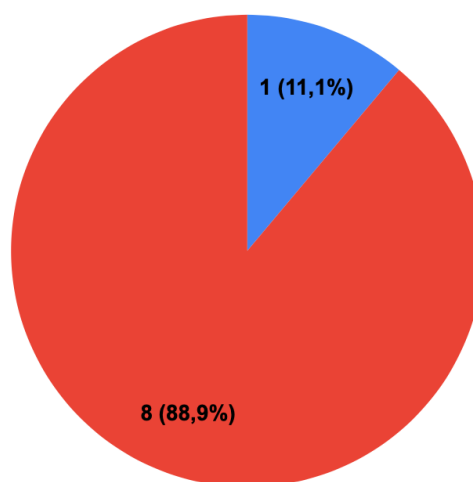
setor privado, a empresa Telekall Inforsservice, e um grupo diversificado de oito agentes do setor público, incluindo entidades de diferentes esferas e áreas de atuação, sendo eles a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), o Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual de São Paulo (IAMSPE), a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC), a Secretaria de Assistência Social, Combate à Fome e Políticas sobre Drogas de Pernambuco (SAS/PE), o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e dois processos distintos envolvendo o Ministério da Saúde (MS).

A composição deste universo de análise, majoritariamente focado em entidades da administração pública, é um fator determinante para a compreensão do perfil decisório inicial da Autoridade, conforme ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Distribuição dos Processos Analisados por Natureza do Agente

Distribuição dos Processos Analisados por Natureza do Agente

● Privado
● Público



Fonte: A autora (2025).

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos resultados obtidos na pesquisa.

Como o gráfico evidencia, a esmagadora maioria dos casos inaugurais da ANPD foi direcionada a agentes de tratamento do setor público. Essa constatação é fundamental, pois, como será aprofundado ao longo deste capítulo, a natureza do agente influencia diretamente o tipo de sanção aplicável e, consequentemente, a estratégia regulatória da Autoridade.

Sendo assim, para fornecer uma visão panorâmica e comparativa que servirá de referência para a análise subsequente, as informações centrais de cada processo foram consolidadas na tabela a seguir. Importante ressaltar que a tabela funciona como um resumo sinóptico, projetado para orientar o leitor, e para uma análise aprofundada, incluindo as teses de defesa e a fundamentação completa da ANPD em cada caso, os resumos detalhados encontram-se no Apêndice A deste trabalho.

Tabela 2 - Sinopse dos Processos Administrativos Sancionadores Analisados

Autuado	Resumo do Caso	Principais Infrações Verificadas	Desfecho (Decisão e Sanção Principal)
SEEDF	Exposição de dados de 3.030 alunos em formulário online mal configurado.	Art. 37, 38, 48 da LGPD; Art. 5º do Reg. de Fiscalização.	Condenação (4 Advertências).
IAMSPE	Acesso não autorizado a dados cadastrais de servidores, incluindo salário e residência.	Art. 48 da LGPD.	Condenação (Advertência com Medida Corretiva).
JBRJ	Suposto vazamento de dados que, segundo o autuado, não envolviam dados pessoais, resultando em arquivamento.	Nenhuma (Infrações afastadas).	Arquivamento.
SES/SC	Exfiltração de 4GB de dados sensíveis da lista de espera do SUS, afetando cerca de 48 mil titulares.	Art. 38, 48, 49 da LGPD; Art. 5º do Reg. de Fiscalização.	Condenação (4 Advertências com Medidas Corretivas).
Telekall Inforsservice	Tratamento de dados de eleitores para fins de marketing político sem base legal comprovada.	Art. 7º, 41 da LGPD; Art. 5º do Reg. de Fiscalização.	Processo em andamento, com potencial Multa/Advertência.
INSS	Consultas em massa e indevidas a dados de beneficiários por meio de credenciais válidas de outro órgão.	Art. 48 da LGPD.	Condenação (Publicização da Infração).
MS (Caso 1)	Vulnerabilidade em sistema (SCPA) que expunha dados a partir da simples consulta de um CPF válido.	Art. 48 e 49 da LGPD.	Condenação (2 Advertências com Medidas Corretivas).
MS (Caso 2)	Ataque hacker que tornou serviços essenciais indisponíveis (ex: ConecteSUS).	Art. 23, 41, 48, 49 da LGPD; Art. 5º do Reg. de Fiscalização.	Processo em andamento.
SAS/PE	Exposição de planilha com dados sensíveis de 413 beneficiários de programa social em site da secretaria.	Art. 48 e 49 da LGPD.	Condenação (2 Advertências com Medidas Corretivas).

Fonte: A autora (2025)

Nota: Tabela elaborada pela autora com base nos resultados obtidos na pesquisa.

A simples observação deste panorama já permite antever alguns dos padrões que serão aprofundados adiante, como a prevalência de incidentes de segurança

como fato gerador dos processos, o foco recorrente em infrações aos artigos 48 e 49 da LGPD, e a aplicação de sanções não pecuniárias para a grande maioria dos casos que envolvem entes públicos.

Dessa forma, a partir da sinopse, a análise prosseguirá de forma temática, dissecando os fundamentos e as consequências de cada um desses padrões decisórios.

3.2 A centralidade da comunicação de Incidentes de Segurança

Dentre as obrigações impostas pela LGPD, a comunicação de incidentes de segurança aos titulares, disposta no Art. 48, emerge na prática fiscalizatória da ANPD como um ponto central e de especial relevância, tendo em vista que o dever de comunicar transcende a esfera de um mero procedimento administrativo, sendo o principal instrumento que materializa os princípios da transparência e da boa-fé após uma falha de segurança, garantindo ao titular o direito à informação e as ferramentas mínimas para exercer sua autodeterminação informativa e mitigar eventuais danos.

Art. 48. O controlador deverá comunicar à autoridade nacional e ao titular a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares.

§ 1º A comunicação será feita em prazo razoável, conforme definido pela autoridade nacional, e deverá mencionar, no mínimo:

- I - a descrição da natureza dos dados pessoais afetados;
- II - as informações sobre os titulares envolvidos;
- III - a indicação das medidas técnicas e de segurança utilizadas para a proteção dos dados, observados os segredos comercial e industrial;
- IV - os riscos relacionados ao incidente;
- V - os motivos da demora, no caso de a comunicação não ter sido imediata; e
- VI - as medidas que foram ou que serão adotadas para reverter ou mitigar os efeitos do prejuízo.

§ 2º A autoridade nacional verificará a gravidade do incidente e poderá, caso necessário para a salvaguarda dos direitos dos titulares, determinar ao controlador a adoção de providências, tais como:

- I - ampla divulgação do fato em meios de comunicação; e
- II - medidas para reverter ou mitigar os efeitos do incidente.

§ 3º No juízo de gravidade do incidente, será avaliada eventual comprovação de que foram adotadas medidas técnicas adequadas que tornem os dados pessoais afetados ininteligíveis, no âmbito e nos limites técnicos de seus serviços, para terceiros não autorizados a acessá-los (Brasil, 2018).

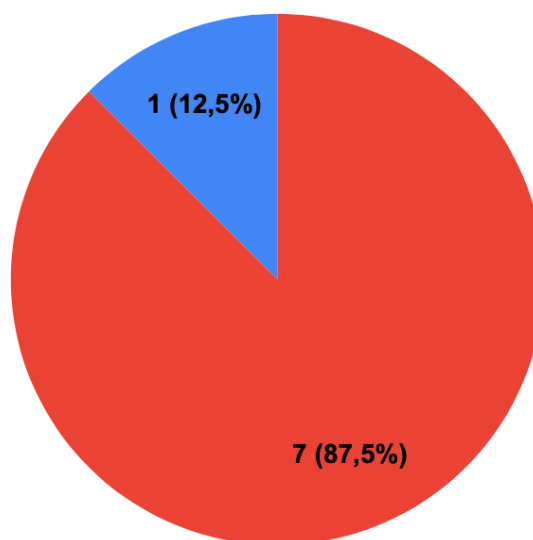
A análise dos primeiros processos sancionadores revela que a Autoridade tem interpretado e aplicado este dispositivo com rigor, sinalizando ao mercado e ao setor público que a notificação de incidentes não é uma formalidade discricionária, mas um dever essencial na proteção do indivíduo. Mais do que qualquer outra infração, a falha em notificar os titulares de dados sobre eventos que possam lhes acarretar risco ou dano relevante tem sido tratada com grande seriedade, independentemente da natureza do agente de tratamento.

A centralidade deste tema na atuação da ANPD fica evidente ao se observar a incidência da infração nos casos que envolveram incidentes de segurança, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Incidência da Infração ao Art. 48 nos Processos Analisados

Processos Sancionadores com Incidentes de Segurança em relação à Falha na Comunicação aos Titulares (Art. 48)

- Houve falha na Comunicação
- Não aplicável ou não houve falha na Comunicação



Fonte: A autora (2025).

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos resultados obtidos na pesquisa.

O gráfico demonstra que a falha na comunicação aos titulares não é uma ocorrência pontual, mas a infração mais recorrente nos processos sancionadores que tratam de incidentes de segurança, o que justifica a análise aprofundada dos critérios utilizados pela Autoridade em seus julgados. Dessa forma, a profundidade do perfil decisório da ANPD sobre o tema pode ser compreendida a partir da análise

de três eixos recorrentes em seus julgados: a tempestividade da comunicação, a qualidade e adequação de seu conteúdo, e a forma de sua realização.

3.2.1 A Tempestividade da Comunicação e a Interpretação do Prazo Razoável

Considerando o panorama vislumbrado, foi verificado que um dos critérios mais firmemente aplicados pela ANPD é a exigência de tempestividade na comunicação de incidentes, de forma que, mesmo antes da existência de uma norma específica que definisse o que seria um "prazo razoável", a Autoridade se posicionou como competente para avaliar a celeridade dos agentes no caso concreto, considerando atrasos de meses como manifestamente inaceitável.

Como exemplo, temos o processo contra a SES/SC, em que a secretaria levou de sete a onze meses para realizar uma comunicação adequada e a ANPD refutou diretamente o argumento da defesa de que a falta de regulamentação do prazo impediria a configuração da infração, afirmando ser "irrazoável chancelar cumprimento ao art. 48 quando o CIS ao titular é realizado após sete meses do ocorrido" (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023d). Da mesma forma, no caso da SEEDF, um atraso de oito meses para a notificação foi considerado "demasiadamente longo" e injustificado.

Ainda, foi visto que a Autoridade também tem se mostrado cética em relação a justificativas baseadas em dificuldades operacionais ou burocráticas quando estas decorrem da própria inércia do agente de tratamento. Uma análise das teses de defesa apresentadas revela uma tentativa recorrente de justificar tais atrasos com base em dificuldades operacionais ou contextuais, como visto no caso 1 do MS, que alegou uma "reestruturação interna", e no caso da SEEDF, que alegou que as restrições do período eleitoral e as dificuldades técnicas para o envio de emails em massa, ambas situações impossibilitando a comunicação em tempo hábil (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024b). Porém, a linha argumentativa utilizada na defesa de ambas foi consistentemente rechaçada pela Autoridade, no que tange a obrigação de comunicar tempestivamente os titulares, afirmando que tais entraves não eximem a responsabilidade do controlador, que deve se planejar e alocar os recursos necessários para o cumprimento das obrigações da LGPD.

A única exceção notável a essa regra ocorreu no processo da SEEDF, mas de forma muito específica e distinta da questão da tempestividade, onde a ANPD aceitou a pandemia da Covid-19 como uma excludente de nexo causal, mas apenas para a infração relacionada à falta de treinamento dos servidores (Art. 46), e não para justificar o atraso na comunicação do incidente (Art. 48), demonstrando a capacidade da Autoridade de ponderar o contexto, mas sem abrir mão de obrigações consideradas essenciais para a proteção dos titulares (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024b).

Além das justificativas operacionais, a ANPD também enfrentou e refutou teses de defesa de natureza jurídica mais complexa, como no caso do INSS, que argumentou que a comunicação aos titulares não deveria ser realizada por questões de interesse público, como evitar o pânico na população e a sobrecarga de seus canais de atendimento. Adicionalmente, a entidade invocou o Decreto nº 10.748/2021, que institui a Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos, para alegar que as informações sobre o incidente seriam sigilosas. Frente a isso, a Autoridade contrapôs que o verdadeiro interesse público primário está alinhado a proteção de dados como direito fundamental, e não se opondo a ele, e rechaçou veementemente o argumento de informações sigilosas com base no decreto, distinguindo a proteção de informações técnicas estratégicas (que são objeto do decreto) do direito fundamental do titular a informação sobre um incidente que afeta seus próprios dados (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024a).

Dessa forma, fica claro que, uma vez identificado um incidente com potencial de risco relevante, o agente de tratamento tem o dever de agir com celeridade para notificar os titulares, não podendo se valer de lacunas regulatórias ou entraves internos para postergar uma obrigação fundamental para a proteção dos indivíduos. A Autoridade posiciona a celeridade não como uma mera formalidade, mas como um fator determinante para garantir que o titular tenha tempo hábil de se proteger de possíveis danos.

3.2.2 O Conteúdo Substancial e o Gatilho do Risco Relevante

Além da tempestividade, a análise dos casos demonstra que a ANPD demonstra um exame minucioso sobre a qualidade e a adequação do conteúdo da comunicação feita aos titulares, não bastando apenas informar que um incidente

ocorreu. Para a Autoridade, a comunicação só cumpre sua função protetiva se for informativa, transparente e útil, fornecendo ao titular os elementos necessários para compreender o incidente e os riscos envolvidos. Como exemplo, temos a decisão no caso do IAMSPE, em que a sanção de advertência foi acompanhada de uma medida corretiva que determinava o ajuste do comunicado no site da instituição, com a ANPD fornecendo a redação exata a ser utilizada para garantir o cumprimento dos requisitos do Art. 48, §1º da LGPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023b).

Nesse cenário, é importante destacar o entendimento da Autoridade sobre o fato gerador da obrigação de comunicar substanciado no risco ou dano relevante. A ANPD tem consistentemente refutado argumentos de defesa que buscam afastar a obrigação com base na ausência de um dano efetivo e comprovado, reiterando que a obrigação de comunicar e de manter sistemas seguros existe independentemente da ocorrência ou não de dano efetivo, bastando somente a comprovação do risco. Vejamos que tal raciocínio ficou evidenciado no processo contra a SAS/PE, em que foi explícita ao afirmar que a obrigação de comunicação de incidente “independe de concretização de danos aos titulares”, bastando que este possa acarretar-lhes risco ou dano relevante (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024c).

Resta claro que a interpretação reforça o caráter preventivo da norma, pois, como observado no caso da SEEDF, “a comunicação oferece aos titulares possibilidade de atuar para se proteger, evitar ou mitigar os potenciais riscos ou danos decorrentes do incidente”, consolidando a visão de que a avaliação do risco é o que impõe o dever de agir, e a finalidade da comunicação é, primariamente, empoderar o titular (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024b).

3.2.3 A Forma da Comunicação e a Preferência pela Notificação Individual

Finalmente, o terceiro eixo de análise da ANPD diz respeito à forma da comunicação, que evidenciou uma clara hierarquia entre a notificação individual e a geral, com preferência pela individual como o meio mais eficaz para garantir o direito à informação do titular. Esta preferência foi materializada no caso da SAS/PE, que, apesar de ter os dados de contato dos 413 titulares afetados, realizou apenas uma comunicação geral em seu site, e argumentou ser o suficiente. Tal tese foi

rechaçada pela Autoridade, afirmando que "não se sustenta o argumento de equiparação da comunicação geral à comunicação individual" e impôs uma medida corretiva para forçar o envio de notificações individuais (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024c).

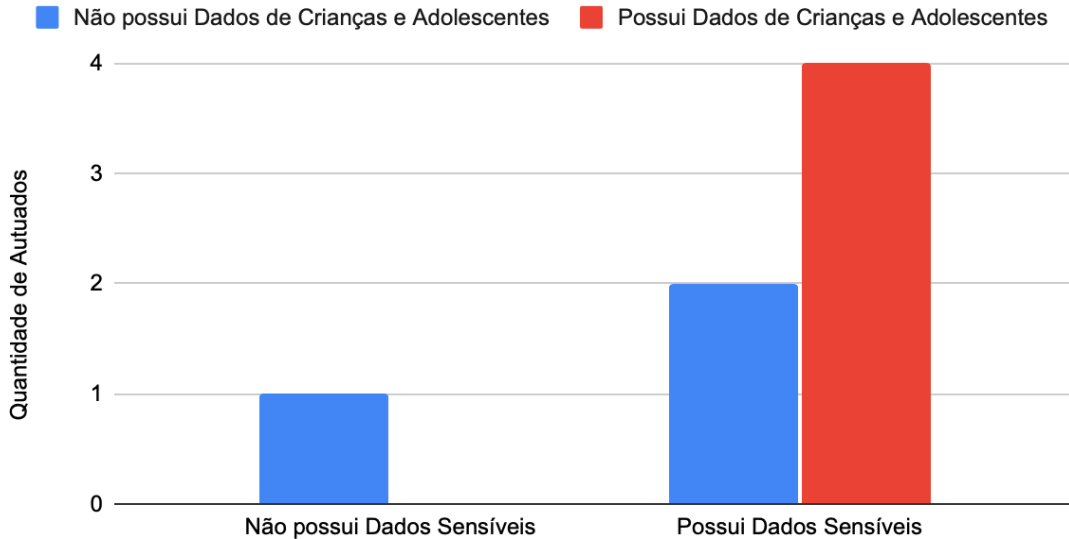
Contudo, a ANPD também tem demonstrado pragmatismo, diante de casos em que foi evidenciado impedimentos à realização plena da comunicação. Como exemplo temos o Caso 1 envolvendo o Ministério da Saúde, referente a vulnerabilidade no sistema SCPA, em que a identificação dos titulares específicos cujos dados foram consultados era inviável e, diante dessa impossibilidade fática, a Autoridade admitiu a comunicação de forma geral, por meio do sítio eletrônico do órgão, como a medida adequada e proporcional para o caso (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024d).

O balanço entre essa preferência e a aceitação de comunicações gerais em situações de inviabilidade fática, como observado nos casos da SAS/PE e do MS, demonstra que, para a Autoridade, a escolha do meio de comunicação deve seguir um critério de máxima efetividade da notificação dadas as circunstâncias de cada incidente, tendo como regra ser individual sempre que possível e geral apenas quando a comunicação direta for comprovadamente impossível ou implicar esforço desproporcional.

Por fim, a gravidade atribuída à infração na comunicação de incidente de segurança é notável, como visto no caso do INSS, em que a recusa persistente em cumprir a determinação de comunicar os titulares levou a publicização da infração, uma sanção ainda mais severa para um órgão público, demonstrando a escalada na resposta da Autoridade diante da conduta reiterada do agente. Ainda, quando associada a fatores que aumentam o potencial de dano aos titulares, a análise dos casos em que houve falha na comunicação revela uma forte correlação com o tratamento de dados pessoais sensíveis ou de crianças e adolescentes, como ilustra o gráfico abaixo.

Gráfico 3 - Fatores Agravantes nos Casos de Falha de Comunicação

Incidentes de Segurança com Falhas na Comunicação envolvendo Dados Sensíveis ou de Crianças e Adolescentes



Fonte: A autora (2025).

Nota: Gráfico elaborado pelo autor com base nos resultados obtidos na pesquisa.

A presença massiva de dados sensíveis ou de dados de crianças e adolescentes em aproximadamente 85,71% dos processos em que a comunicação falhou ajuda a explicar o rigor da ANPD e a classificação recorrente da infração como "grave", o que solidifica a comunicação de incidentes como uma obrigação inegociável e um ponto-chave do perfil decisório da ANPD.

3.3 O padrão de diligência em Segurança e Governança

A moderna concepção de proteção de dados transcende a antiga noção de privacidade como um mero direito de ser deixado em paz, evoluindo para um direito de autodeterminação informativa, que pressupõe uma relação de confiança e um dever de cuidado por parte de quem trata as informações pessoais. O dever de cuidado, sob a ótica da ANPD, materializa os princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização, não se tratando de uma obrigação abstrata, mas de uma expectativa concreta de que os agentes de tratamento adotem uma "postura proativa para a mitigação da ocorrência" de incidentes. Fundamentado no princípio da boa-fé, este dever encontra sua materialização prática na própria atuação sancionatória da

ANPD, cujo Regulamento de Dosimetria estabelece a "boa-fé do infrator" como um dos critérios centrais para a aplicação de sanções (Doneda, 2020).

Nesse sentido, toda operação de tratamento de dados se baseia em uma relação de confiança, na qual o titular espera que suas informações sejam tratadas com o devido cuidado e proteção, de forma que, enquanto a comunicação de um incidente de segurança é o mecanismo para lidar com a quebra dessa confiança, a atuação da ANPD vai além, investigando as razões estruturais que levaram à falha, transcendendo a apuração do evento em si, buscando entender o padrão de diligência prévia do agente de tratamento, conforme determinam os Arts. 46 e 49 da LGPD.

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões técnicos mínimos para tornar aplicável o disposto no caput deste artigo, considerados a natureza das informações tratadas, as características específicas do tratamento e o estado atual da tecnologia, especialmente no caso de dados pessoais sensíveis, assim como os princípios previstos no caput do art. 6º desta Lei.

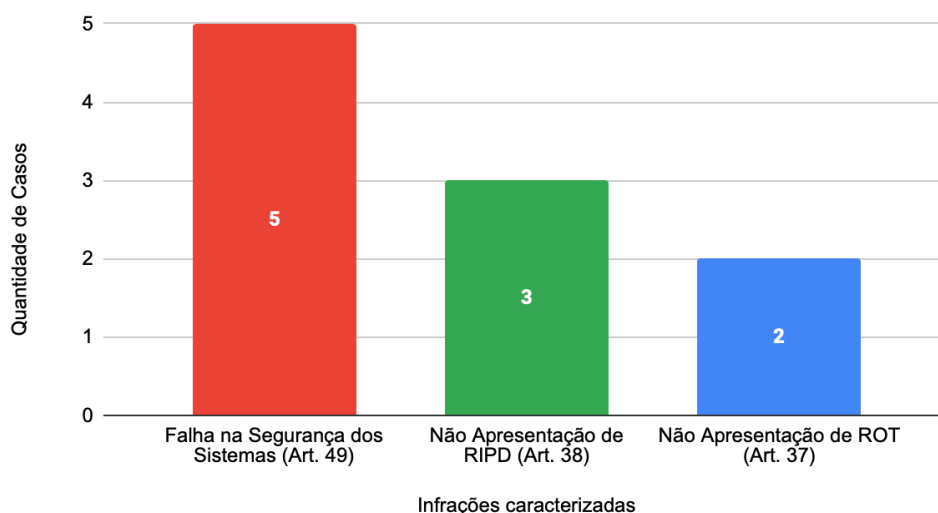
§ 2º As medidas de que trata o caput deste artigo deverão ser observadas desde a fase de concepção do produto ou do serviço até a sua execução.

Art. 49. Os sistemas utilizados para o tratamento de dados pessoais devem ser estruturados de forma a atender aos requisitos de segurança, aos padrões de boas práticas e de governança e aos princípios gerais previstos nesta Lei e às demais normas regulamentares (Brasil, 2018).

A abrangência do padrão de diligência esperado pela ANPD fica evidente na variedade de infrações apuradas nos processos, que vão desde falhas na segurança técnica dos sistemas até a ausência de documentação essencial de governança, conforme ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Frequência de Infrações de Segurança e Governança

Frequência de Infrações de Segurança e Governança



Fonte: A autora (2025).

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos resultados obtidos na pesquisa.

Como o gráfico evidencia, a falha na segurança técnica dos sistemas (Art. 49) é a infração de diligência mais recorrente, mas a ANPD também tem sancionado consistentemente a ausência de documentos-chave de governança, como o Relatório de Impacto e o Registro das Operações de Tratamento.

Dessa forma, a Autoridade tem deixado claro que a implementação de melhorias apenas de forma reativa, após a ocorrência de um incidente, não afasta a configuração da infração original, avaliando se existia um programa de governança robusto e medidas de segurança adequadas antes da ocorrência da falha, alinhando-se aos princípios da *accountability* (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023e).

Evidenciado no caso da SES/SC, a Autoridade afirmou que "a violação ao art. 49 persiste na medida em que não há indícios ou comprovação de que o sistema estava em conformidade com os requisitos de segurança na época do incidente" (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023d), apesar das medidas corretivas adotadas posteriormente. Da mesma forma, no processo do Caso 1 contra o Ministério da Saúde, a ANPD considerou a ausência de controles prévios, como a falta de autenticação para acesso a uma Interface de Programação de Aplicação

(API)², como a prova da infração, e não as correções feitas após a denúncia (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024d).

Vejamos que a exigência de diligência prévia é evidenciada pela ênfase da Autoridade na capacidade do agente de demonstrar seus controles, como visto nos casos do IAMSPE e da SAS/PE, em que a incapacidade das entidades de apresentar registros de acesso (*logs*)³ que permitissem a auditoria completa do incidente foi um fator determinante para a caracterização da falha de segurança. Destarte, para a ANPD, a ausência de mecanismos de monitoramento e de uma governança que possa rapidamente identificar e dimensionar um incidente é, em si, uma vulnerabilidade que viola o dever de cuidado (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023b).

Ademais, a análise da Autoridade tem se mostrado detalhada ao ponto de distinguir a natureza da falha, conforme observado no processo da SEEDF, onde a infração ao Art. 49 foi reclassificada para uma análise sob a ótica de medidas administrativas do Art. 46, visto que entendeu que o problema não residia em uma falha estrutural do sistema utilizado, mas sim no seu uso inadequado por falta de treinamento dos usuários, uma falha de governança de natureza administrativa. Nesse cenário, manifesta-se que o padrão de diligência esperado pela Autoridade é holístico, abrangendo tanto a robustez técnica dos sistemas quanto à capacitação e os processos que governam sua utilização (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024b).

Portanto, em matéria de segurança, a ANPD não se contenta com a remediação do dano, exigindo a comprovação de um ambiente de governança proativo, onde a segurança da informação é planejada, implementada e auditável, sendo sua ausência interpretada não apenas como um fator de risco, mas como a própria materialização do descumprimento do dever de proteção imposto pela LGPD.

² Sigla vinda do inglês *Application Programming Interfaces*, tradução nossa, que são “mecanismos que permitem que dois componentes de software se comuniquem usando um conjunto de definições e protocolos” (Amazon Web Services, [2025a]).

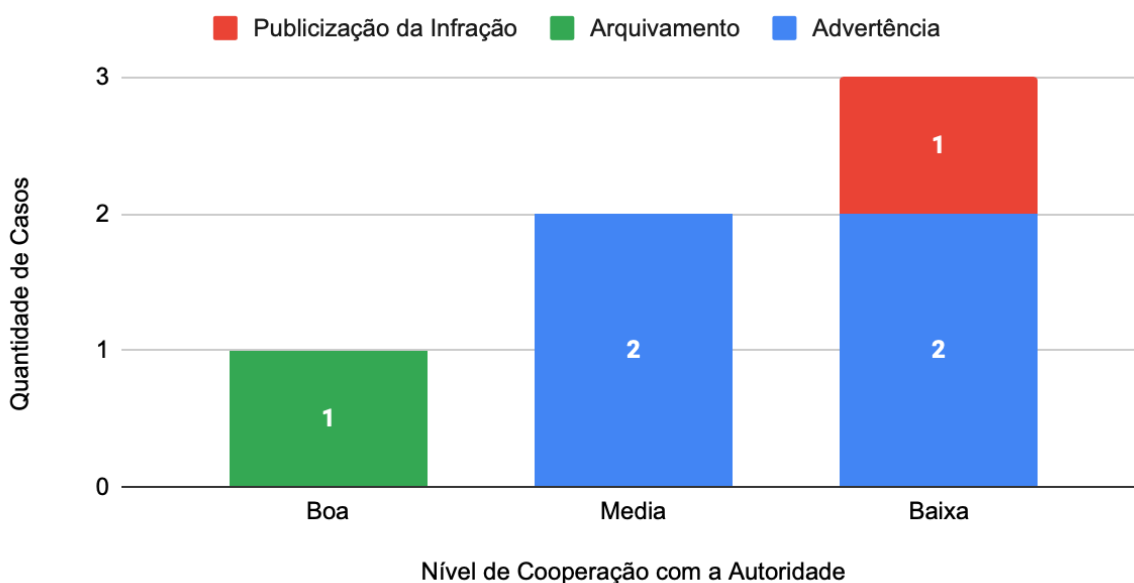
³ Termo do inglês, tradução nossa, que são “arquivos gerados por software que contêm informações sobre as operações, as atividades e os padrões de uso de uma aplicação, servidor ou sistema de TI” (Amazon Web Services, [2025b]).

3.4 A postura do agente como fator determinante para a Atuação Responsiva

Conforme estabelecido no Capítulo 1, a ANPD orienta sua fiscalização pelo princípio da atuação responsiva, um modelo que prevê uma escalada de medidas regulatórias baseada na conduta do agente de tratamento. A análise dos casos demonstra que este não é um princípio meramente teórico, se materializando em consequências concretas, onde a postura colaborativa do agente pode levar a desfechos mais favoráveis, enquanto a obstrução ou a recusa em cooperar é tratada como uma infração grave por si só. A correlação entre a postura do agente e a severidade do desfecho processual fica evidente no gráfico a seguir, que consolida os resultados dos casos com informações disponíveis sobre a cooperação.

Gráfico 5 - Correlação entre a Postura do Agente e o Desfecho do Processo Sancionador

Correlação entre a Postura do Agente e o Desfecho do Processo Sancionador



Fonte: A autora (2025).

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos resultados obtidos na pesquisa.

O gráfico ilustra de forma inequívoca a pirâmide da atuação responsiva na prática: a cooperação boa com a Autoridade está associada ao desfecho mais favorável (arquivamento); nos casos de cooperação média, a ANPD aplicou a

sanção padrão de advertência; e casos de cooperação baixa, a atuação levou às consequências mais gravosas, incluindo a sanção de publicização da infração.

Vejamos que no caso do JBRJ, a importância da cooperação foi nitidamente ilustrada, tendo em vista que foi arquivado não apenas porque a entidade apresentou uma defesa técnica robusta, argumentando que o incidente não envolvia dados pessoais, mas também porque, nas palavras da própria ANPD, "o autuado apresentou diligentemente manifestação neste PAS, o que demonstra sua posição cooperativa" (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024c).

Somada a uma falha processual na intimação inicial, a postura colaborativa foi fundamental para o encerramento do processo sem sanções, situação que existe em forte contraste frente a casos como os contra a SEEDF e a SES/SC, onde a falta de cooperação foi tratada com severidade. A falha das entidades em fornecer documentos e informações requisitadas pela ANPD, mesmo após reiteradas solicitações, foi tipificada como uma infração autônoma ao Art. 5º do RFPAS, classificando essa conduta como grave, por constituir obstrução à atividade de fiscalização. A Autoridade, no caso da SEEDF, foi explícita ao afirmar que "o silêncio do regulado, a sua postura não colaborativa ou a prática de atos que dificultem ou obstruam a atividade de fiscalização culminam na atividade repressiva da ANPD" (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024b).

A escalada da atuação responsiva é ainda mais evidente quando há o descumprimento de uma medida preventiva específica, como visto no caso do INSS, em que a recusa persistente da entidade em acatar a determinação de comunicar os titulares sobre o incidente de segurança foi considerada não apenas uma infração, mas também uma circunstância agravante, fator decisivo para que a ANPD aplicasse uma sanção mais gravosa, a publicização da infração, em vez de uma simples advertência (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024a).

Dessa forma, a prática decisória da ANPD confirma que a atuação responsiva é um pilar de sua metodologia, demonstrando a valorização do diálogo e da cooperação, mas não hesitando em escalar sua resposta e sancionar duramente a obstrução, tratando-a não como um mero entrave processual, mas como uma infração séria contra a própria atividade de fiscalização do Estado.

3.5 A dosimetria das sanções e a distinção entre Agentes Públicos e Privados

Quando a orientação e as medidas preventivas se mostram insuficientes, a atuação da ANPD culmina na aplicação de sanções, momento em que a avaliação sobre a conduta de um agente se traduz em uma consequência concreta e com impacto direto. Contudo, a análise dos casos revela que esta etapa constitui menos um ato de pura punição e mais um exercício de calibragem regulatória, em que a ANPD, ao definir a sanção, pondera não apenas a gravidade da falha, mas também a natureza do infrator e os efeitos da penalidade sobre a continuidade de seus serviços, revelando uma abordagem pragmática e legalmente vinculada (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024e).

Nesse cenário, a base para todo o processo de dosimetria é a classificação da gravidade da infração, conforme estabelecido no art. 8 do RDASA, onde a ANPD categoriza as infrações em leves, médias ou graves. A análise dos casos demonstra que infrações de natureza mais formal, como a falha na apresentação de um RIPD sem impactos direto aos titulares, foram consideradas leves, como nos casos da SEEDF e SES/SC (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023d, 2024b). Porém, em casos em que houve obstrução à atividade de fiscalização, como verificado nos processos da SEEDF e SES/SC, ou em infrações que envolviam o tratamento de dados sensíveis ou de crianças e adolescentes, como nos casos do INSS e da SAS/PE, foi consistentemente aplicada a classificação como grave, aplicadas a condutas de maior reprovabilidade (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024a, 2024c).

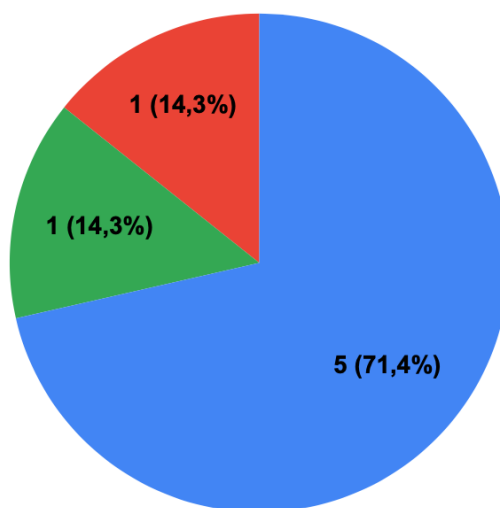
Sendo assim, a forma como a Autoridade aplica seu Regulamento de Dosimetria, especialmente na distinção que estabelece entre agentes públicos e privados, expõe as nuances de sua estratégia para fomentar a cultura de proteção de dados no Brasil, equilibrando a necessidade de repressão com o incentivo à conformidade. O principal marco que define essa distinção é a exclusão de sanções pecuniárias para o setor público, pois, em todos os processos analisados envolvendo entes da administração pública, a ANPD consistentemente reafirmou que, por força do Art. 52, §3º da LGPD e do Art. 3º, §5º do seu Regulamento de

Dosimetria, não é possível a aplicação de multas (Brasil, 2018; Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024e).

Gráfico 6 - Sanções Aplicadas a Órgãos Públicos nos Casos com Decisão Final

Sanções Aplicadas a Órgãos Públicos nos Casos com Decisão Final

- Advertência
- Arquivamento
- Publicização da Infração



Fonte: A autora (2025).

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos resultados obtidos na pesquisa.

O gráfico evidencia que, diante da restrição legal, que moldou profundamente a abordagem sancionatória para esses agentes, a Autoridade desenvolveu uma prática consistente baseada em outros instrumentos, e a advertência acompanhada de medidas corretivas consolidou-se como a principal ferramenta sancionatória da ANPD para o setor público. Nos casos do IAMSPE, da SES/SC, do Ministério da Saúde (Caso 1) e da SAS/PE, a sanção de advertência foi aplicada para formalizar a reprovação da conduta, enquanto as medidas corretivas foram usadas de forma direcionada para forçar a regularização da falha, como ajustar o conteúdo de um comunicado ou implementar controles de segurança, demonstrando um foco na efetividade e na recondução à conformidade, em vez de uma finalidade puramente punitiva (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2023b, 2023d, 2024c, 2024d).

Contudo, a ausência de multas não significa que a atuação da Autoridade seja isenta de severidade, conforme visto no caso do INSS, que, diante da recusa persistente da entidade em cumprir uma medida preventiva, aplicou a sanção de publicização da infração, sinalizando que, mesmo com um arsenal limitado para o

setor público, a Autoridade não hesitará em utilizar sanções de maior impacto reputacional para responder a infrações graves, especialmente quando acompanhadas de uma postura não colaborativa do agente (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024a).

O contraste com o setor privado fica evidente na análise do caso Telekall Inforsservice, que teve como infração central o tratamento de dados para fins de marketing sem uma base legal válida, alegando que os dados estariam disponíveis publicamente na internet, e, portanto, poderiam ser utilizados livremente. Porém, essa tese foi rechaçada pela Autoridade, sob o entendimento de que dados, mesmo que de acesso público, não podem ser tratados para qualquer finalidade indiscriminadamente, segundo o princípio da finalidade presente no art. 6 da LGPD, ressaltando que, mesmo dados tornados manifestamente públicos pelo titular devem ter os direitos e demais princípios resguardados. Dessa forma, frente à falta de resguardo, o relatório de instrução detalha a metodologia para a aplicação de multa simples, considerando o faturamento da empresa e a vantagem econômica pretendida com a infração. Com isso, ANPD demonstrou que, para os agentes privados, a sanção pecuniária permanece como um instrumento central de dissuasão, seguindo os critérios de cálculo estabelecidos no Regulamento de Dosimetria (Autoridade Nacional de Proteção de Dados, 2024a).

Dessa forma, o perfil decisório na dosimetria se mostra adaptativo, desenvolvendo para o setor público um modelo consistente focado em advertências, medidas corretivas e, como último recurso, sanções de impacto reputacional, e para o setor privado, a manutenção da plena aplicação do regime sancionatório da LGPD, incluindo as multas pecuniárias, ajustando a punição à realidade econômica e à conduta de cada infrator.

3.6 O Perfil Decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

A análise empírica dos primeiros nove processos administrativos sancionatórios da Autoridade Nacional de Proteção de Dados permite responder à pergunta central desta pesquisa, delineando um perfil decisório claro, coeso e multifacetado. Longe de ser uma entidade de faceta única, a ANPD revelou em sua atuação inaugural um perfil duplo: é ao mesmo tempo pedagógica em sua

abordagem e firme na exigência do cumprimento de obrigações consideradas essenciais.

Vejamos que o seu caráter pedagógico se manifesta na preferência pela aplicação de sanções que visam a recondução do agente à conformidade, em vez da pura retribuição, prática visível na utilização recorrente da advertência acompanhada de medidas corretivas para o setor público. Em casos como os do IAMSPE, da SAS/PE e do Ministério da Saúde, a Autoridade não apenas apontou a falha, mas determinou ações específicas para corrigi-la, como ajustar comunicados e implementar controles de segurança, demonstrando um foco na melhoria contínua e na educação regulatória.

Contudo, essa postura orientadora é balanceada por uma firmeza notável quando se trata de obrigações fundamentais, com a Autoridade se mostrando resoluta na exigência de comunicação tempestiva e adequada de incidentes de segurança (Art. 48) e na cooperação com a atividade de fiscalização. A recusa em acatar determinações, como no caso do INSS, levou a uma escalada da sanção para a publicização da infração, enquanto a obstrução deliberada, vista nos casos da SEEDF e da SES/SC, foi tratada como uma infração grave autônoma.

Adicionalmente, o perfil da ANPD se mostra extremamente pragmático e adaptativo, principalmente na dosimetria das sanções, reconhecendo e aplicando rigorosamente as restrições legais, como a inaplicabilidade de multas a órgãos públicos, e adapta seu arsenal sancionatório à realidade de cada agente. A distinção clara entre o modelo aplicado ao setor público, focado em correção e reputação, e a abordagem para o setor privado evidencia essa calibragem regulatória.

Finalmente, a análise revela as prioridades estratégicas da Autoridade em sua fase inicial, com foco intenso e recorrente em infrações aos Artigos 48 (comunicação) e 49 (segurança dos sistemas) sinalizando para o mercado e para o setor público que a gestão de incidentes de segurança e a implementação de uma governança de dados robusta são as fronteiras inegociáveis da LGPD neste momento. A proteção do titular após uma falha e a diligência para evitar que essa falha ocorra são, portanto, os pilares que sustentam o perfil decisório inaugural da ANPD.

3.6.1 Fatores Determinantes na construção do Perfil

Conforme visto, o perfil decisório da ANPD não surge de forma aleatória, sendo moldado por um conjunto de fatores determinantes que explicam o "porquê" de a Autoridade agir desta maneira, cuja compreensão torna-se essencial para contextualizar sua atuação e antecipar seus próximos passos. Primeiramente, a Maturidade Institucional desempenha um papel crucial, pois, sendo uma agência jovem e operando em um ecossistema onde a cultura de proteção de dados ainda está em desenvolvimento, a ANPD adota uma estratégia consciente para construir sua legitimidade. A preferência por sanções pedagógicas, como advertências e medidas corretivas, em vez de uma abordagem puramente punitiva, pode ser interpretada como um cálculo regulatório para educar o mercado e fomentar a conformidade de forma gradual, criando um ambiente de cooperação em vez de antagonismo inicial.

Em segundo lugar, as restrições legais impõem contornos claros à sua atuação, sendo o perfil da Autoridade também consequência direta das limitações impostas pela lei, sendo a mais evidente a impossibilidade de aplicar multas a órgãos públicos (Art. 52, §3º da LGPD). Essa restrição forçou a ANPD a desenvolver um vocabulário sancionatório alternativo e criativo, com as advertências, as detalhadas medidas corretivas e a aplicação estratégica da publicização da infração tornando-se os instrumentos que refina para poder atuar de forma efetiva e com impacto junto ao setor público, que constituiu a vasta maioria de seus primeiros processos.

Por fim, as prioridades estratégicas revelam o foco da agência, de forma que a concentração de esforços na fiscalização dos artigos 48 e 49 não seja acidental, e sim uma escolha estratégica de priorizar as infrações com o maior e mais tangível impacto sobre os direitos dos titulares. A falha em comunicar um incidente priva o indivíduo da chance de se proteger, e a falta de segurança é a causa raiz da maioria dos danos. Dessa forma, ao focar nesses pontos, a ANPD envia um sinal claro sobre quais são, neste momento, as obrigações inegociáveis da LGPD, consolidando a base para futuras fiscalizações mais complexas.

3.6.2 A tipologia das Respostas Regulatórias para a construção de sentido

A atuação responsiva da ANPD, objeto de análise deste capítulo, pode ser sintetizada em uma tipologia que organiza suas decisões em um espectro de respostas, com cada nível desta escala funcionando como um signo distinto. Sendo assim, o processo de criação desses signos emerge da própria operação de decidir, que é, em sua essência, um ato de observação: a Autoridade observa o caso concreto e, simultaneamente, observa a si mesma e ao ordenamento para diferenciar o lícito do ilícito (Stamford da Silva, 2020).

Dessa forma, a partir da observação nascem os signos regulatórios que comunicam mensagens específicas aos agentes de tratamento e contribuem para a consolidação do significado prático da LGPD, e essa hierarquia de signos pode ser visualizada na forma de uma pirâmide regulatória responsiva, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 7 - Pirâmide das Respostas Regulatórias da Autoridade



Fonte: A autora (2025).

Nota: Gráfico elaborado pela autora com base nos resultados obtidos na pesquisa.

Vejamos que, na base desta pirâmide regulatória, encontra-se o signo da razoabilidade, materializado no arquivamento de processos quando a infração não se confirma, evidenciando que a atuação da Autoridade é técnica e pautada por evidências, construindo o sentido de que a conformidade é reconhecida e que a fiscalização não é arbitrária. Subindo na escala, o signo pedagógico se manifesta

através da advertência com medida corretiva, a resposta padrão para órgãos públicos, que possui mensagem clara: o foco não é apenas punir o erro passado, mas ensinar o caminho da conformidade, construindo o sentido de que a LGPD exige uma correção ativa e contínua.

Chegando ao terceiro nível, representado pela advertência simples, temos o do signo da formalização, utilizado para infrações já comprovadas, mas onde a correção não é mais aplicável, servindo, portanto para registrar formalmente a reprovação da conduta, construindo o sentido de que mesmo falhas procedimentais são relevantes e serão registradas no histórico do agente. Já no topo da pirâmide, o signo da escalada repressiva é reservado para os casos de maior gravidade ou em condutas reiteradas, utilizando sanções de maior impacto, com a publicização da infração e a sinalização da possibilidade de multa sendo os exemplos máximos desta resposta. Com estes atos, a ANPD constrói o sentido de que a recusa em cooperar ou o descumprimento de obrigações basilares terá consequências severas e publicamente visíveis, estabelecendo os limites da tolerância regulatória.

Essa tipologia, portanto, não apenas classifica as sanções, mas revela a gramática regulatória da ANPD, que, por meio dessa escalada de signos, comunica suas expectativas, define os limites da tolerância e, fundamentalmente, constrói o sentido prático do que é exigido para a conformidade com a LGPD.

4 CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a decifrar o perfil decisório da Autoridade Nacional de Proteção de Dados em sua fase mais crucial, com a análise empírica dos nove primeiros processos sancionatórios, que revelou uma Autoridade que age de forma estratégica, pedagógica e pragmática, mas que é firme na defesa dos pilares da LGPD. Conclui-se que o papel mais importante da ANPD, neste momento, transcende a mera aplicação de sanções, tratando-se de um complexo processo de construção de sentidos, onde a Autoridade está, decisão por decisão, ensinando ao Brasil o que significa, na prática, proteger dados pessoais.

O perfil duplo identificado, ao mesmo tempo orientador e rigoroso, e a tipologia de respostas regulatórias, que vai da razoabilidade à escalada repressiva, são as principais ferramentas nesse processo, pois cada decisão funciona como um signo que comunica as prioridades da agência e atribui significado concreto a conceitos abertos da lei, como "prazo razoável" e "medidas de segurança adequadas". A ANPD, portanto, não apenas pune, mas fundamentalmente cria a gramática da conformidade à LGPD no país.

A principal limitação desta pesquisa reside em seu próprio caráter pioneiro, tendo em vista o número de casos disponíveis para análise, que embora represente o universo total de decisões públicas até o momento, ainda é pequeno. O perfil aqui delineado é, portanto, uma fotografia do estágio inicial da Autoridade, sujeito a evoluções e aprofundamentos. Dessa forma, como sugestões para estudos futuros, recomenda-se o monitoramento contínuo das decisões da ANPD para verificar a manutenção ou alteração desses padrões, a análise do impacto efetivo das medidas corretivas na conduta dos agentes, e estudos comparativos sobre como outras autoridades de proteção de dados no mundo construíram seus próprios "signos" em suas fases inaugurais.

Por fim, reafirma-se a importância da ANPD como instituição central para a consolidação da proteção de dados como um direito fundamental efetivo no Brasil, pois a forma como ela continuará a construir e a comunicar os significados da LGPD será determinante para o futuro da privacidade e da inovação no país.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (Brasil). **Resolução CD/ANPD nº 1**, de 28 de outubro de 2021. Aprova o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 out. 2021.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (Brasil). **Resolução CD/ANPD nº 4**, de 24 de fevereiro de 2023. Estabelece o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 2023e.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BIONI, B.; MENDES, L. S.; SARLET, I. W.; et al. (Coords.). **Tratado de Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 115**, de 10 de fevereiro de 2022. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 29, p. 1, 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 157, p. 1, 15 ago. 2018.

CARVALHO, V. M.; MATTIUZZO, M.; PONCE, P. P. **Boas Práticas e Governança na LGPD**. In: BIONI, Bruno; MENDES, Laura Schertel; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). **Tratado de Proteção de Dados Pessoais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 361-374.

CAVOUKIAN, A. **Privacy by Design: The 7 Foundational Principles**. Implementation and Mapping of Fair Information Practices. Ontario: Information & Privacy Commissioner of Ontario, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DONEDA, D. **Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais: Fundamentos da Lei Geral De Proteção De Dados**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

STAMFORD DA SILVA, A. **O sistema jurídico aprende: a comunicativação aplicada ao princípio da insignificância no direito**. Revista Direito Mackenzie, v. 14, n. 3, p. 1-32, 2020.

WEBER, R. **Transnational Data Privacy in the EU Digital Single Market Strategy**. In: SVANTESSON, D. J. B.; KLOZA, D (Orgs.). *Trans-Atlantic Data Privacy Relations As A Challenge For Democracy*. Cambridge: Intersentia, 2017.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A - SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS PROCESSOS SANCIONATÓRIOS INAUGURAIS

Autuado	CNPJ	Nº Processo Analisado	Agente	Resumo do Caso	Defesa Apresentada pelo Autuado	Decisão Final	Artigos Infringidos (LGPD/Reg.)	Principais Justificativas da ANPD para a Decisão	Sanções/Medidas Corretivas
Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)	00.394.676/0001-07	Proc. 00261.001192/2022-14 (Relatório de Instrução Nº 2/2024/FIS/CGF/ANPD)	Controlador	Exposição de dados pessoais, sensíveis e de crianças/adolescentes de 3.030 titulares via formulário Google Forms mal configurado.	Dificuldades devido à pandemia para treinamentos; o formulário Google Forms foi uma solução emergencial para organizar a demanda do programa; a falha de acesso às respostas dependia de "intencionalidade e conhecimento aprofundado"; dificuldades para localizar titulares e operacionalizar o envio de e-mails em massa, além de restrições do período eleitoral para a comunicação do incidente.	Condenação (parcial)	Art. 37 (ROT), 38 (RIPD), 48 (Com. Titulares), Art. 5º Reg. Fisc. (Info ANPD), Art. 49 (Seg. Sistema) foi reclassificado para Art. 46 (Med. Admin.) e afastado.	ROT e RIPD são obrigações autônomas e não foram cumpridas adequadamente. Comunicação aos titulares extremamente tardia e injustificada. Falta de apresentação de plano de incidente. Pandemia escusou falha em treinamento (Art. 46), mas não outras infrações onde houve oportunidade de adequação. Postura pouco colaborativa inicial.	4 Advertências (Arts. 37, 38, 48 LGPD; Art. 5º Reg. Fisc.). Sem medidas corretivas para Arts. 37, 38, 5º Reg. Fisc. pela descontinuidade do tratamento específico.
Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual de São Paulo (IAMSPE)	60.747.318/0001-62	Proc. 00261.001969/2022-41 (Despacho Decisório)	Controlador	Incidente de segurança com acesso não autorizado a dados cadastrais (salário, residência).	Não detalhada no Despacho Decisório público.	Condenação	Art. 48 (Com. Incidente).	Necessidade de adequação do comunicado aos titulares, mesmo sem extração de dados confirmada, bastando o risco de exposição.	Advertência. Medida Corretiva: Ajustar comunicado sobre o incidente no site do IAMSPE conforme especificações da ANPD.
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	04.936.616/0001-20	Proc. 00261.000574/2022-21 (Relatório de Instrução Nº 3/2023/CGF/ANPD e Despacho Decisório)	Controlador	Suposto vazamento de dados como parte de incidente maior; autuado alegou que apenas dados científicos públicos foram afetados.	O incidente não envolveu dados pessoais, apenas dados de pesquisa já públicos; não recebeu os ofícios iniciais da ANPD, possivelmente enviados para e-mail de encarregada antiga.	Arquivamento	Art. 48 (Com. Incidente - alegado), Art. 5º Reg. Fisc. (Info ANPD - alegado).	Não houve evidências suficientes de que o incidente envolveu dados pessoais. Falha na comprovação de recebimento das intimações da ANPD pela autuada.	Nenhuma.
Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC)	82.951.245/0001-69	Proc. 00261.001886/2022-51 (Relatório de Instrução Nº 4/2023/FIS/CGF/ANPD)	Controlador	Exfiltração de 4GB de dados (1,2M registros, ~49k titulares) da lista de espera do SUS, incluindo dados sensíveis (saúde) e de potenciais vulneráveis.	Atraso na entrega do RIPD por questões técnicas; dificuldade em notificar titulares individualmente devido a dados desatualizados e volume, e que o prazo razoável não estava regulamentado; que o sistema possuía medidas de segurança e foi vítima de invasão criminosa; que estava implementando melhorias.	Condenação	Art. 38 (RIPD), 48 (Com. Titulares), 49 (Seg. Sistema), Art. 5º Reg. Fisc. (Info ANPD).	RIPD apresentado apenas no PAS. Comunicação aos titulares insuficiente, inadequada e com grande atraso. Falhas graves de segurança no sistema (falta de logs, monitoramento). Não apresentação de relatório técnico do incidente configurou obstrução.	4 Advertências. Medidas Corretivas para Art. 48: Manter CIS geral no site por mais 90 dias e enviar CIS individualizada aos titulares identificados, com comprovação.
Telecall InforService	12.193.228/0001-24	Proc. 00261.000489/2022-62 (Relatório de Instrução Nº 1/2024/FIS/CGF/ANPD)	Controlador	Oferta de listagem de contatos de WhatsApp de eleitores para campanha eleitoral, sem base legal aparente.	Alegou que os serviços de marketing digital foram encerrados temporariamente para adequação à LGPD; indicou Emmanuel Gomes de Jesus como encarregado; sobre a base legal, afirmou que "A Nossa primeira impressão foi a de que, se os dados estão na web ou em redes sociais, eles seriam públicos e, portanto, poderiam ser utilizados (tratados) por qualquer pessoa".	Condenação	Art. 7º/11 (Base Legal), 37 (ROT), 38 (RIPD), 41 (Encarregado), Art. 5º Reg. Fisc. (Info ANPD).	Autuado não apresentou base legal para o tratamento. Respostas insuficientes às requisições da ANPD. Defesa de que dados públicos (web/redes sociais) poderiam ser tratados livremente é inadequada.	Processo em andamento. Decisão final não publicada até a data da coleta.
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	29.979.036/0001-40	Proc. 00261.001888/2023-21 (Relatório de Instrução Nº 01/2024/CGF/ANPD)	Controlador	Aumento anômalo de consultas a dados pessoais e sensíveis de beneficiários (SISBEN/BLH00) via credenciais válidas de outro órgão público (AGU).	Decisão sobre comunicação ao titular deve passar por juízo de pertinência da Administração, prevalecendo o interesse público; comunicação seria irrazoável, materialmente impossível (indeterminação de dados/titulares) e prejudicial (geraria pânico e sobrecarregaria canais de atendimento); determinação da ANPD deveria ser motivada sob a perspectiva do art. 48, §2º e LINDB; Decreto 10.748/2021 (Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos) impediria a divulgação por classificar informações sobre incidentes como sigilosas.	Condenação	Art. 48 (Com. Titulares), Art. 32 Reg. Fisc. (Descump. Med. Preventiva - como agravante).	Recusa persistente e injustificada em comunicar os titulares sobre o incidente, mesmo após determinação da ANPD. Argumentos de inviabilidade e pânico rechaçados. Interesse público e direito à informação do titular prevalecem. Decreto de sigilo de incidentes não se sobrepõe à LGPD para este fim.	Publicização da Infração.
Ministério da Saúde (MS) - Caso I	00.394.544/0036-05	Proc. 00261.001882/2022-73 (Relatório de Instrução Nº 4/2024/FIS/CGF)	Controlador	Vulnerabilidade no sistema SCPA permitiu acesso público a dados de qualquer CPF na base da RFB (não cadastrado no SCPA). Dados pessoais diversos, larga escala, pot. crianças/adolescentes.	Realizou comunicação aos titulares no site; interpestividade nas respostas à ANPD devido a condições contratuais com fábrica de software, metodologias do DATASUS e reestruturação interna; que o DATASUS estava buscando reestruturar o SCPA; que a vulnerabilidade permitia consulta de um CPF por vez, não em massa, e não afetava dados de titulares já cadastrados no SCPA; que não houve consumo anormal de recursos computacionais, descartando extração em massa. Alegou, em Alegações Finais, a necessidade de proporcionalidade e atuação responsiva da ANPD, e o princípio da intranscendência subjetiva das sanções (irregularidades de gestão anterior).	Condenação	Art. 48 (Com. Titulares - prazo/conteúdo), Art. 49 (Seg. Sistema).	Comunicação aos titulares tardia e inadequada. Sistema SCPA sem mecanismos de segurança suficientes (logs, monitoramento) antes do incidente. Inconsistências sobre dados afetados. Justificativas para demora (contratos, reestruturação) não eximem responsabilidade.	2 Advertências. Medidas Corretivas para Art. 48: Ajustar CIS no site (conteúdo, prazo de 90 dias). Medidas Corretivas para Art. 49: Comprovar implementação de segurança ou apresentar cronograma.
Ministério da Saúde (MS) - Caso II	00.394.544/0036-05	Proc. 00261.000456/2022-12 (Relatório de Instrução Nº 5/2024/FIS/CGF)	Controlador	Suposto ataque hacker aos sites do ConecteSUS e MS, com indisponibilidade de serviços.	Processo em andamento na fase de instrução. Informações não consolidadas no documento público disponível.	Processo em andamento na fase de instrução. Informações não consolidadas no documento público disponível.	Art. 23, III/41 (Encarregado), 48 (Com. Titulares), 49 (Seg. Sistema), Art. 5º Reg. Fisc. (Info ANPD).	Processo em andamento na fase de instrução. Informações não consolidadas no documento público disponível.	Processo em andamento na fase de instrução. Informações não consolidadas no documento público disponível.
Secretaria de Assistência Social, Combate à Fome e Políticas sobre Drogas (SAS/PE)	08.642.138/0001-04	Proc. 00261.001963/2022-73 (Relatório de Instrução Nº 3/2024/FIS/CGF - Versão Pública)	Controlador	Exposição de planilha com dados pessoais, sensíveis e de crianças/adolescentes (413 titulares) de programa social no site da secretaria, acessível sem senha.	A falha foi corrigida rapidamente (2 horas); nenhum usuário reportou problemas decorrentes do vazamento; a comunicação geral no site seria equivalente à individual; houve um Boletim de Ocorrência; alegou que medidas de segurança preventivas existiam (acesso mediante login e senha); RIPD seria elaborado.	Condenação	Art. 48 (Com. Titulares), Art. 49 (Seg. Sistema).	Falha na comunicação individualizada aos titulares (apenas geral e inicialmente inadequada). Não comprovação de medidas de segurança adequadas no sistema antes do incidente. Falta de clareza sobre causa raiz e período exato da exposição.	2 Advertências. Medidas Corretivas para Art. 48: Enviar CIS individualizada e atualizar/manter CIS geral no site (90 dias). Medidas Corretivas para Art. 49: Comprovar implementação de segurança ou apresentar cronograma.

APÊNDICE B - CARACTERÍSTICAS DECISÓRIAS NA ATUAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Característica	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)	Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual de São Paulo (IAMSPE)	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)	Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC)	Telecall InforService	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Ministério da Saúde (MS) - Caso I	Ministério da Saúde (MS) - Caso II	Secretaria de Assistência Social, Combate à Fome e Políticas sobre Drogas (SAS/PE)	Observações e Consistência da ANPD
Incidente de Segurança Comunicado	Sim	Sim	Sim (suposto, negado pelo JBRJ)	Sim	Não (o caso é sobre tratamento irregular)	Sim	Sim	Sim	Sim	A maioria dos casos envolve incidentes.
Dados Pessoais Sensíveis Envolvidos	Sim (saúde)	Sim (salário)	Não (alegado pelo JBRJ)	Sim (saúde)	Não (contatos)	Sim (saúde, bancários)	Sim (potencialmente saúde, dados cadastrais de larga escala)	Sim (ConecteSUS)	Sim (saúde, deficiência)	A presença de dados sensíveis consistentemente agrava a classificação da infração (Grave).
Dados de Crianças/Adolescentes Envolvidos	Sim	Não Mencionado	Não	Potencialmente Sim	Não	Não Mencionado	Potencialmente Sim	Não Mencionado	Sim	Similar aos dados sensíveis, agrava a classificação.
Falha na Comunicação aos Titulares (Art. 48)	Sim (Atraso Grave, conteúdo ok no final)	Sim (Conteúdo inadequado)	Não Aplicável	Sim (Atraso Grave, conteúdo inadequado, insuficiência da comunicação geral)	Não Aplicável	Sim (Recusa em comunicar)	Sim (Atraso Grave, conteúdo inadequado na comunicação geral)	Alegado	Sim (Ausência de individual, conteúdo inicial inadequado, atraso)	ANPD é rigorosa. Exige comunicação tempestiva, com conteúdo completo e preferencialmente individual. Atrasos e conteúdo inadequado são punidos.
Falha na Segurança dos Sistemas (Art. 49)	(Art. 46 - afastado)	Não Mencionado	Não Aplicável	Sim	Não Aplicável	(Implícito, mas não o foco)	Sim	Alegado	Sim	ANPD cobra evidências de medidas de segurança anteriores ao incidente. Falta de logs e monitoramento são pontos críticos.
Não Apresentação de ROT (Art. 37)	Sim	Não Mencionado	Não Aplicável	Não Alegado	Alegado	Não Mencionado	Não Alegado	Não Alegado	Não Alegado	Considerada infração autônoma.
Não Apresentação de RIPD (Art. 38)	Sim	Não Mencionado	Não Aplicável	Sim	Alegado	Não Mencionado	Não Alegado	Não Alegado	Não Alegado	Considerada infração autônoma.
Não Atendimento a Requisições da ANPD (Reg. Fisc)	Sim	Não Mencionado	Não (AR não localizado)	Sim	Alegado	Sim (Med. Preventiva)	Não Alegado explicitamente como infração separada, mas houve descumprimento de prazos	Alegado	Sim (Med. Preventiva)	Consistentemente punido como obstrução (grave) quando comprovada a intimação. Agravante se for medida preventiva.
Sanção Principal Aplicada (Órgãos Públicos)	Advertência	Advertência	Arquivamento	Advertência	N/A (Privado)	Publicização da Infração	Advertência	(Processo em andamento)	Advertência	Mostra graduação: Advertência é comum. Publicização para casos de maior gravidade/recalcitrância. Multa consistentemente afastada.
Medidas Corretivas Aplicadas	Não (objeto descontinuado)	Sim (Ajustar comunicado)	Não Aplicável	Sim (Comunicação titulares)	N/A	Publicização é a sanção	Sim (Ajustar comunicado, comprovar/planejar segurança)	(Processo em andamento)	Sim (Comunicar titulares, comprovar/planejar segurança)	Focadas em sanar a irregularidade, especialmente na comunicação com titulares e adequação de sistemas.
Cooperação com a ANPD (Impacto)	Baixa inicial, prejudicial	Não Detalhado	Boa no PAS, AR não localizado	Baixa, levou a sanções	Baixa inicial, prejudicial	Baixa (recusa), levou à sanção	Respondeu, mas com atrasos e defesas que ANPD não acatou	(Processo em andamento)	Respondeu, mas com informações parciais e não cumpriu todas as determinações	A ANPD valoriza a cooperação. A falta dela agrava a situação do autuado e pode levar a sanções por obstrução ou dificultar a aplicação de medidas orientativas.
Excludente de Responsabilidade Aceita	Sim (Parcial - COVID p/ Art.46)	Não	Sim (Não eram dados pessoais)	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Raras. Exigem comprovação robusta (ex: ausência de dados pessoais, quebra de nexos causal).