

# **A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e a expressão da proporcionalidade imposta na análise das sanções administrativas aplicáveis consoante os dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) - N° 13.709/2018**

Damaris Euzébio Monteiro Ferreira Tolfo<sup>1</sup>

Felipe Castagna Kappes<sup>2</sup>

Guilherme Damásio Goulart<sup>3</sup>

**Resumo:** De modo a observar a expressão do princípio constitucional da proporcionalidade na aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Geral de Proteção de Dados, originou-se o seguinte problema de pesquisa: Qual a expressão da proporcionalidade dentro da semântica das sanções administrativas previstas na LGPD? Destarte, através do método de pesquisa lógico-dedutivo, desenvolveu-se a presente pesquisa direcionada para a análise acerca da relação do princípio fundamental e sua inserção na aplicação das sanções administrativas aplicáveis pela lei de tratamento de dados pessoais. Para tanto, utilizou-se como metodologia a revisão bibliográfica, com base nos estudos já existentes, conjuntamente da análise interpretativa das sanções administrativas da LGPD.

**Palavras-chave:** Dados; Privacidade; Proporcionalidade; Proteção; Sanções.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei 13.709 de 2018, é uma legislação brasileira aprovada em 2018 com o intuito de proteger os dados pessoais da pessoa natural, regulamentando o tratamento de informações por empresas e instituições públicas e privadas (Pinheiro, 2023, p. 9). Ademais, após uma *vacatio legis*, a lei entrou em vigor em 2020, com o objetivo de fornecer mais segurança e privacidade aos titulares de dados (art. 1º, caput, Lei 13.709 de 2018) em um cenário de uso crescente da tecnologia e coleta de informações.

Nesse sentido, o contexto que levou à inevitabilidade da criação de uma legislação para regular o tratamento dos dados pessoais também identificou a

---

<sup>1</sup> Discente do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Cesuca. E-mail: damaris.emf@gmail.com.

<sup>2</sup> Discente do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Cesuca. E-mail: kappesegarcia@hotmail.com.

<sup>3</sup> Docente do Curso de Direito do Centro Universitário Cesuca. Doutor em Direito. E-mail: guilhermegoulart@cesuca.edu.br

necessidade de pautar as penalidades aplicáveis àqueles que não se adequarem às previsões da LGPD, com a premissa de responderem ao devido processo administrativo instaurado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) (Soler, 2022, p. 34).

Ato contínuo, as sanções administrativas expressas na LGPD são cabíveis quando há o descumprimento da legislação. A fim de elucidar o estudo da norma, algumas penalidades previstas são referentes, por exemplo, ao tratamento inadequado de dados sensíveis, à falta de consentimento do titular e ao não cumprimento das obrigações impostas pela lei.

Por fim, observa-se o princípio da proporcionalidade e o exame da expressão deste nas sanções impostas pela ANPD, órgão responsável pela fiscalização e aplicação das sanções administrativas da legislação de tratamento de dados pessoais. Destarte, traz-se à tona o estudo da Resolução CD/ANPD N° 4, de fevereiro de 2023 e menciona-se o Auto de Infração N° 3/2022/CGF/ANPD, os quais versam, respectivamente, sobre o regulamento da dosimetria na aplicação das sanções e a primeira sanção aplicada pela ANPD.

## **2 O DIREITO FUNDAMENTAL À PRIVACIDADE E A SUA RELAÇÃO COM A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS**

A sociedade gradativamente sofre diferentes e novas formas de organização social, de modo que cada época possui seu próprio elemento central de desenvolvimento (Bioni, 2021, p. 2). Nesse sentido, diante dos notórios avanços tecnológicos, a partir do século XX surgiu o elemento central da época: a internet. A partir disso, passou a ser atribuído valor econômico aos dados pessoais dos cidadãos (Vigliar, 2022, p. 69). Outrossim, no tempo em que a tecnologia proporciona o rápido e eficiente armazenamento e processamento de dados pessoais, estabelece-se a associação entre proteção à privacidade e informações pessoais (Mendes, 2014, p. 32).

No Brasil, a fim de salvaguardar o direito à proteção dessas informações, a LGPD começou a vigorar no país no dia 18 de setembro de 2020, embora a vigência das sanções administrativas deram-se somente em agosto de 2021, através da Lei 14.010, de 10 de junho de 2020. Acerca do tratamento de dados, discorre José Marcelo Vigliar:

“Os titulares de dados passam a ser “os monarcas de seus próprios dados”, ou seja, eles passam a exercer o seu direito à autodeterminação informativa, de modo que eles passam a poder decidir até que ponto a sua própria privacidade poderá ser compartilhada, armazenada e tratada (2022, p. 71).”

Ademais, na proteção de dados pessoais, não se objetiva somente a tutela à privacidade, mas também a garantia à integridade de aspectos fundamentais para a liberdade pessoal do indivíduo, de modo a desenvolver formas de controle e combate à discriminação (Doneda, 2020, p. 26-27).

Destarte, a proteção às informações pessoais trata-se de uma dimensão do direito à privacidade que consequentemente partilha dos mesmos fundamentos: a tutela da personalidade e da dignidade do indivíduo (Mendes, 2014, p. 35).

No próximo capítulo serão abordadas as sanções administrativas aplicáveis no caso de inobservância e/ou descumprimento das normas impostas pela LGPD.

### **3 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DA LGPD E SUA APLICAÇÃO PELA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD), MEDIANTE A OBSERVÂNCIA DO REGULAMENTO DE DOSIMETRIA DAS PREDITAS SANÇÕES E DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE**

Sanções administrativas são as penalidades que a LGPD tratou de elencar no artigo 52, as quais podem ser impostas pelo órgão competente às organizações que não seguirem as orientações das normas relacionadas ao tratamento, compartilhamento e armazenamento de dados pessoais (Oliveira, 2021, p. 9-10).

As sanções previstas no aludido dispositivo são: advertência; multa simples; multa diária; publicização da infração; bloqueio dos dados pessoais; eliminação dos dados pessoais; suspensão parcial do funcionamento do banco de dados; suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais e proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas a tratamento de dados.

Indispensável elucidar que nem todas as sanções dispostas no texto legal podem ser aplicadas aos órgãos e entidades públicas, eis que conforme a LGPD, não haverá penalidades pecuniárias a eles destinadas, excluindo-se as sociedades e empresas públicas de economia mista (Pinheiro, 2023, p. 20).

Merece destacar que a suspensão parcial do funcionamento do banco de dados, bem como a suspensão do exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais e a proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas ao tratamento de dados somente serão aplicadas pela ANPD após pelo menos uma das outras sanções já terem sido impostas pela Autoridade Nacional ao infrator,

referente à mesma infração, desconsiderando a sanção de advertência, em conformidade com o art. 52, § 6º, I da LGPD.

Em seguimento, confere à autoridade nacional, dentre outras obrigações, o dever de aplicar as sanções já previstas pela LGPD, competência que encontra respaldo no art. 55-J do referido diploma legal. Tal função tem destaque pois serve como salvaguarda de que a LGPD terá eficácia frente aos agentes de tratamento de dados (Teixeira, 2022, p. 55).

Mister destacar que o dever sancionador da ANPD se faz valer apenas através de processo administrativo, sendo assegurado o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso, sob a ótica do art. 55-J, IV. Ainda, tal dever sancionador é entendido como discricionário, ou seja, está isento de qualquer condição ou restrição para instauração do processo administrativo, conforme bem elucida Cíntia Rosa Pereira de Lima:

“O poder disciplinar da Administração Pública é discricionário, pois não tem ela liberdade de escolha entre punir e não punir. Portanto, tendo conhecimento de falta cometida (violação da LGPD), deve instaurar o procedimento adequado para sua apuração e, se for o caso, aplicar a penalidade adequada.” (Lima, 2020, p. 389).

Desse modo, o próprio legislador buscou incorporar na norma os elementos para que a ANPD realizasse a dosimetria das penas como garantia da sua justa aplicação (Oliveira, 2021, p. 10). São eles [os elementos]: a gravidade e a natureza das infrações e dos direitos pessoais afetados; a boa-fé do infrator; a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; a condição econômica do infrator; a reincidência; o grau do dano; a cooperação do infrator; a adoção reiterada e demonstrada de mecanismos e procedimentos internos capazes de minimizar o dano, voltados ao tratamento seguro e adequado de dados; a adoção de política de boas práticas e governança; a pronta adoção de medidas corretivas; e a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção (art. 52, § 1º, I ao XI da LGPD).<sup>4</sup>

Assim, o regulamento de dosimetria da ANPD incluiu em seu texto os mesmos critérios e parâmetros fixados pela LGPD, devendo aplicá-los nos processos administrativos observando o princípio constitucional de

---

<sup>4</sup> Importante salientar que o presente artigo não faz o estudo direto do Processo Administrativo instaurado pela ANPD, bem como seus fundamentos e procedimentos legais. A ênfase da pesquisa está na análise da expressão do princípio constitucional da proporcionalidade nas normas legais da LGPD, mais precisamente no que diz respeito ao art. 52, e do Regulamento de Dosimetria das Sanções Administrativas, criado e utilizado como guia pela Autoridade Nacional competente. Outrossim, informações e análises técnicas e semânticas do processo administrativo podem ser estudadas considerando a abordagem de Fábio Medina Osório, na obra *Direito Administrativo Sancionador*, 2023.

proporcionalidade, segundo Ricardo Oliveira:

“Deve-se esperar que a ANPD, na aplicação das sanções administrativas, não deixe de lado a proporcionalidade e razoabilidade da punição, pois, ao mesmo tempo que se quer punir o infrator, não se pretende levá-lo à falência ou à interrupção de suas atividades econômicas, exceto se as mesmas violarem a LGPD de forma intolerável à sociedade em geral (Oliveira, 2021, p. 10).”

Conforme o trecho colacionado acima, a aplicação de determinada sanção deve levar em conta que, embora o objetivo seja a punição do infrator, a proporcionalidade é a garantia de que a aplicação da sanção não trará prejuízos além do razoável, que acarretem, por exemplo, na falência do infrator.

Outrossim, outro ponto que serve como base para o processo sancionador é a classificação da infração, a fim de que haja a justa aplicação da sanção administrativa. Desse modo, o Regulamento de Dosimetria e Aplicação das Sanções Administrativas da ANPD conta com a definição das infrações como leves, médias e graves, ponderando a gravidade e a natureza da infração em contrapartida aos direitos pessoais afetados, que serve para orientar a Autarquia na aplicação das sanções (Pinheiro, 2023, p.20).

Portanto, observar o princípio da proporcionalidade é tão relevante que a ANPD buscou formas de prevenir a discrepância entre a intensidade da sanção a ser aplicada e a gravidade da infração cometida, instituindo o art. 27 do Regulamento de Dosimetria, que visa a substituição de uma sanção por outra se verificado o prejuízo ao preceito constitucional.

Isto posto, a esperança é de que nos processos administrativos sancionadores instaurados pela Autarquia, com destaque o Auto de Infração N° 3/2022/CGF/ANPD que aplicou a primeira sanção, se torne possível identificar uma atuação dentro dos limites da justiça e em conformidade com os preceitos legais.

#### **4 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Princípios como a proporcionalidade estendem a dimensão do controle judiciário da Administração Pública, de modo que fica facilitada a fiscalização da discricionariedade administrativa (Di Pietro; Martins Jr., 2019, p. 545).

Sobre o princípio da proporcionalidade no direito brasileiro, Luís Roberto Barroso define tal princípio como *o produto da conjugação de ideias vindas de dois sistemas diversos*, sejam elas o devido processo legal no direito norte-americano e o

princípio da proporcionalidade do direito alemão (2018, p. 293-294). No mesmo entendimento:

“Embora a graduação das sanções administrativas [...] seja discricionária, não é arbitrária e, por isso, deve guardar correspondência e proporcionalidade com a infração apurada no respectivo processo, além de estar expressamente prevista em norma administrativa, pois não é dado à Administração aplicar penalidade não estabelecida em lei, decreto ou contrato, como não o é sem o devido processo legal, que se erige em garantia individual de nível constitucional (art. 52 , LV) (Meirelles, p. 830, 2016)”.

Destarte, relacionando tal princípio com a imputação das sanções administrativas, estas devem sempre observá-lo como critério fundamental para prevenir e impedir o abuso do poder governamental nos atos estatais (Pinheiro, 2018, p. 84). Nesse sentido, Caio Tácito explica que: “para a exigibilidade de elementos de *legalidade intrínseca*, a saber a existência real dos motivos determinantes do ato e, sobretudo, o respeito à *finalidade* prevista [...] (2018, p. 1112).” Isso porque “a lei não pode ser editada em desconformidade com a isonomia (Mello, 2008, p. 9).”

Ademais, Pinheiro entende que incumbe à ANPD observar a expressão da proporcionalidade como um dos critérios para aplicação das sanções administrativas (2023, p. 20). Quanto à aplicabilidade das sanções administrativas, aduz Hely Lopes Meirelles que o agente [estatal] em atuação deve se atentar ao critério de *adequação entre os meios e os fins*, de modo a utilizar os meios na devida proporcionalidade com a finalidade da lei que está executando (2016, p.100). Nesse sentido, é imprescindível a expressão da proporcionalidade nos atos dos agentes estatais.

## 5 CONCLUSÃO

Em suma, a análise do princípio da proporcionalidade na aplicação das sanções administrativas da LGPD revela-se como um aspecto fundamental na busca pelo equilíbrio entre a proteção dos direitos individuais e a regulamentação do tratamento de dados pessoais. Dessa forma, é possível concluir que a LGPD desempenha um papel fulcral na proteção da privacidade dos titulares de dados em um cenário cada vez mais digital.

Haja vista todo o exposto, a lei deve ser uma e a mesma para todos, consoante Celso Antônio Bandeira de Mello: “A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar

equitativamente todos os cidadãos (2008, p. 10)”. Ou seja, no que tange à eventual concessão de privilégio ou perseguição na aplicação das sanções administrativas: “se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia. (Mello, 2008, p. 39)”.

Nessa mesma perspectiva, Ieciona Pimenta Bueno: “qualquer especialidade ou prerrogativa que não for fundada só e unicamente em uma razão muito valiosa do bem público será uma injustiça e poderá ser uma tirania (1978, p. 18).”

Desse modo, a incumbência da ANPD é de extrema relevância na aplicação das sanções administrativas, e sua abordagem deve ser guiada pelo princípio da proporcionalidade. Ou seja, o que se requer, sobretudo, é a legalidade do processo administrativo sancionador, de modo que seja medida na proporcionalidade da infração cometida ou, ainda, ao dano que a sua atividade cause a toda coletividade (Meirelles, 2016, p. 163).

Como bem ressalta Fábio Medina Osório: “revela-se o postulado da proporcionalidade de fundamental importância, seja na adequação típica das condutas às descrições das normas, seja na atenuação dos rigores sancionatórios abstratos, podendo ser efetuada uma correção de intoleráveis distorções legislativas (2023, p. 207).

Por fim, evidente a notoriedade da expressão da proporcionalidade na análise das sanções administrativas aplicáveis pela ANPD em consonância com o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas e os dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), de modo a salvaguardar, sobretudo, os princípios constitucionais da isonomia e do devido processo legal.

## REFERÊNCIAS:

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CONSELHO DIRETOR DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. (CD/ANPD). Resolução CD/ANPD nº 4, de 24 de fevereiro de 2023. Aprova o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 39, p. 59, 24 fev. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/02/2023&jornal=515&pagina=59>. Acesso em: 13 set. 2023.

BIONI, B. R. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. Diário Oficial da União: Brasília, DF. 2018.

BUENO, J. A. P. **Direito público brasileiro e a análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978.

DI PIETRO, M. S. Z; MARTINS JUNIOR, W. P. **Teoria geral e princípios do direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

DONEDA, D. **Da privacidade à proteção de dados pessoais: elementos da formação da Lei Geral de Proteção de Dados**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

LIMA, C. R. P. de (coord.). **Comentários à lei geral de proteção de dados: Lei n. 13.709/2018, com alteração da lei n. 13.853/2019**. São Paulo : Almedina, 2020. E-book.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, L. S. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book. (Série IDP : linha pesquisa acadêmica).

OLIVEIRA, R. **LGPD: como evitar as sanções administrativas**. São Paulo: Expressa, 2021. E-book.

OSÓRIO, F. M. **Direito administrativo sancionador**. 5.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. E-book.

PINHEIRO, P. P. **Proteção de dados pessoais: comentários à Lei n. 13.709/2018 (LGPD)**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book.

PINHEIRO, P. P. **Proteção de dados pessoais: comentários à lei n. 13.709/2018 (LGPD)**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

SOLER, F. G. **Proteção de dados: reflexões práticas e rápidas sobre a LGPD**. São Paulo : Expressa, 2021. E-book.

TÁCITO, C. **Temas de direito público: estudos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

TEIXEIRA, T; GUERREIRO, R. M. **Lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD): comentada artigo por artigo**. 4. ed. São Paulo : SaraivaJur, 2022. E-book.

VIGLIAR, J. M. M. (coord.). **LGPD e a proteção de dados pessoais na sociedade em rede: dados de crianças e adolescentes na Internet, tratamento de proteção de**



dados no comércio eletrônico, proteção de dados de falecidos, violação de direitos da personalidade e responsabilidade civil São Paulo : Almedina, 2022. E-book.