



# LAPIN

LABORATÓRIO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS E INTERNET

## Contribuição à Tomada de Subsídios da ANPD sobre Tratamento de Dados Pessoais de Alto Risco

OUTUBRO, 2022

# Laboratório de Políticas Públicas e Internet

---

## REALIZAÇÃO

Laboratório de Políticas Públicas e Internet - LAPIN

## AUTORIA

Guilherme Silva Chacon

Luiza Xavier Morales

Mariana Monteiro Freitas

## REVISÃO

Cynthia Picolo Gonzaga de Azevedo

## Quem somos nós

---

O Laboratório de Políticas Públicas e Internet (LAPIN) é um centro independente de pesquisa e ação de composição multidisciplinar e com sede na capital federal brasileira. Nosso objetivo é apoiar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à regulação das tecnologias digitais por meio da pesquisa, articulação e da conscientização da sociedade.

Nosso trabalho consiste em (i) **investigar, analisar e compreender** os impactos sociais, econômicos, éticos e jurídicos causados pela internet e demais tecnologias digitais; (ii) **informar, incluir e ensinar** o público; e (iii) **propor soluções** inovadoras para os desafios e oportunidades trazidos pela era digital ao Brasil, e demais países latinoamericanos.

Fazemos isso por meio de pesquisas interdisciplinares, desenvolvimento de projetos, ensino, comunicação, e articulação independente voltada para as áreas de regulação, governança e políticas públicas de internet, inovação e tecnologia.

Para maiores informações sobre nossa atuação, visite nosso site: [lapin.org.br](http://lapin.org.br)

Com o objetivo de produzir um guia com orientações voltadas a agentes de tratamento de pequeno porte em relação à avaliação quanto ao tratamento por eles realizado, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados deu início ao processo de Tomada de Subsídios sobre o tratamento de dados pessoais de alto risco<sup>1</sup>. Tal processo, iniciado em agosto de 2022, visou obter subsídios de especialistas e agentes de tratamento por meio de questionário na plataforma Participa +Brasil.

A elaboração do guia busca orientar os agentes de pequeno porte em relação ao regulamento direcionado a estes e aprovado em janeiro de 2022 por meio da Resolução CD/ANPD N<sup>o</sup> 2<sup>2</sup>.

O artigo 3<sup>o</sup>, inciso I do Regulamento exclui de seu regime de aplicação os agentes de de pequeno porte que realizem tratamento de alto risco para os titulares. E o artigo 4<sup>o</sup>, por sua vez, apresenta os critérios que caracterizam um tratamento de alto risco nos seguintes termos:

Art. 4<sup>o</sup> Para fins deste regulamento, e sem prejuízo do disposto no art. 16, será considerado de alto risco o tratamento de dados pessoais que atender cumulativamente a pelo menos um critério geral e um critério específico, dentre os a seguir indicados:

I - critérios gerais:

a) tratamento de dados pessoais em larga escala; ou

b) tratamento de dados pessoais que possa afetar significativamente interesses e direitos fundamentais dos titulares;

II - critérios específicos:

a) uso de tecnologias emergentes ou inovadoras;

b) vigilância ou controle de zonas acessíveis ao público;

c) decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais, inclusive aquelas destinadas a definir o perfil pessoal, profissional, de saúde, de consumo e de crédito ou os aspectos da personalidade do titular; ou

d) utilização de dados pessoais sensíveis ou de dados pessoais de crianças, de adolescentes e de idosos.

---

<sup>1</sup>

Disponível

em:

<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/aberta-consulta-publica-sobre-tratamento-de-dados-pessoais-de-alto-risco>.

<sup>2</sup>

Disponível

em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-2-de-27-de-janeiro-de-2022-376562019#wrapper>.

§ 1º O tratamento de dados pessoais em larga escala será caracterizado quando abranger número significativo de titulares, considerando-se, ainda, o volume de dados envolvidos, bem como a duração, a frequência e a extensão geográfica do tratamento realizado.

§ 2º O tratamento de dados pessoais que possa afetar significativamente interesses e direitos fundamentais será caracterizado, dentre outras situações, naquelas em que a atividade de tratamento puder impedir o exercício de direitos ou a utilização de um serviço, assim como ocasionar danos materiais ou morais aos titulares, tais como discriminação, violação à integridade física, ao direito à imagem e à reputação, fraudes financeiras ou roubo de identidade.

§ 3º A ANPD poderá disponibilizar guias e orientações com o objetivo de auxiliar os agentes de tratamento de pequeno porte na avaliação do tratamento de alto risco.

Desta forma, a ANPD elaborou questionário<sup>3</sup> para dirimir questões de definição de alguns conceitos apresentados pelo regulamento, em especial o conceito de “larga escala”.

O questionário foi organizado em duas partes. A parte 1 foi destinada para agentes de tratamento de dados pessoais e a parte 2 foi destinada para o público em geral. A equipe de Governança de Dados e Economia Digital do LAPIN ofereceu contribuições referentes à parte 2 do questionário.

## **Contribuição LAPIN**

---

### **Parte 2 - Informações Específicas sobre o tratamento de alto risco ao titular**

A parte 2 está estruturada da seguinte forma: i) as questões 2 a 5 se referem ao tratamento de larga escala e as questões 6 a 8 referem-se aos demais critérios para definição de tratamento de alto risco.

Para a definição de larga escala, segundo o art. 4º, § 1º do Regulamento de aplicação da LGPD para agentes de tratamento de pequeno porte, deve-se utilizar os critérios de

---

3

Disponível

em:

<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/aberta-consulta-publica-sobre-tratamento-de-dados-pessoais-de-alto-risco/GovernoFederalParticipaBrasilPesquisasobrelargae-scalaetratamentodealtoriscaoatitulardedadospessoais.pdf>.

número significativo de titulares, considerando, ainda, o volume de dados envolvidos, bem como a duração, a frequência e a extensão geográfica do tratamento realizado.

## **Pergunta 2**

**2. Uma opção para a definição do número significativo de titulares no tratamento de dados pessoais em larga escala consiste em utilizar valores objetivos que representem o número de titulares a que os dados pessoais tratados ou afetados pertencem. Neste contexto, qual deve ser o número de titulares afetados pelo tratamento de dados pessoais para que seja considerado significativo?**

- **Acima de 10 mil titulares (alternativa selecionada pelo LAPIN)**
- Acima de 100 mil titulares
- Acima de 1 milhão de titulares
- Acima de 10 milhões de titulares

Entende-se que tal avaliação pode valer-se de uma métrica objetiva em relação ao número de titulares. Sendo que o número de 10 mil titulares corresponde a valor mais adequado para o resguardo dos direitos e garantias preconizados pela LGPD. Além disso, tal valor está de acordo com algumas experiências internacionais, como o da autoridade holandesa para dados relacionados à assistência médica<sup>4</sup> e os da autoridade da República Tcheca<sup>5</sup>.

## **Pergunta 3**

---

<sup>4</sup> Conforme esclarecimento sobre o tratamento de dados em larga escala na área da saúde da Autoriteit Persoonsgegevens. Disponível em: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-geeft-uitleg-over-grootschalige-gegevensverwerking-de-zorg>. Acesso em 25 set 2022.

<sup>5</sup> Conforme a Lista de tipos de tratamento de dados (não) sujeitas ao relatório de impacto em proteção de dados do The Office For Personal Data Protection. Disponível em: [https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=38940](https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=38940). Acesso em 25 set 2022.

**Outra opção para a definição do número significativo de titulares de dados pessoais consiste em utilizar o percentual de titulares que tenham seus dados tratados em relação ao número total da população de uma determinada região, considerando a área de atuação do agente. Por exemplo, se o agente de tratamento tem atuação em apenas um município, seria considerado um percentual sobre a população total daquela localidade. Já para agentes de tratamento com atuação nacional seria considerada a população do país para o cálculo. No contexto apresentado, qual deve ser o valor percentual para que seja considerado como significativo?**

Levando em consideração a grande variação populacional entre municípios, UFs e regiões do Brasil, a porcentagem pode ser um componente que traz equilíbrio para o parâmetro da larga escala e fornece uma proteção a comunidades que podem ser afetadas significativamente, ainda que estas sejam pequenas.

Ressalta-se também que o uso de critérios percentuais em conjunto com o critério absoluto é bastante interessante em casos em que a quantificação da população de uma região não seja uma informação facilmente disponível.

As experiências internacionais variam em relação ao percentual para que um tratamento de dados seja considerado como significativo.

Na República Tcheca, alternativamente ao critério absoluto, foi estabelecido o limite percentual de 0,1% da população do país ou estados<sup>6</sup>. E o limite estoniano de 50.000 pessoas para tratamento de dados equivale a pouco menos de 4% da população do país, mas vale dizer que há a previsão de valores absolutos ainda menores a depender da presença de dados sensíveis, criminais ou situações de alto risco<sup>7</sup>.

Recomenda-se que a ANPD formule critério percentual que esteja ancorado em práticas de países com forte tradição em proteção de dados, bem como recomenda-se a consulta a especialistas brasileiros em questões demográficas.

Ainda assim, vale dizer que o tema segue em debate em diversos destes países, o que implica na importância de uma revisão periódica referente ao desenvolvimento das melhores práticas regulatórias, estudos e mudanças demográficas.

---

<sup>6</sup> Conforme lista de tipos de tratamento de dados (não) sujeitas ao relatório de impacto em proteção de dados do The Office For Personal Data Protection. Disponível em: [https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id\\_org=200144&amp;&amp;id\\_dokumenty=38940](https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&amp;&amp;id_dokumenty=38940). Acesso em 25 set 2022.

<sup>7</sup> Conforme publicação de Viljar Peep, então diretor geral da Autoridade de Proteção de Dados da Estônia. Disponível em: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6404572629235220480/>. Acesso em 25 set 2022.

## **Pergunta 4**

**Outro possível critério na definição de tratamento de dados pessoais em larga escala refere-se ao volume de dados pessoais tratados pelos agentes de tratamento.**

### **4.1 Na sua opinião, qual deveria ser o conceito de volume de dados pessoais?**

O conceito de volume de dados é um conceito intrinsecamente aberto e abstrato. Apesar de existirem métricas objetivas que buscam quantificar um volume de dados, nenhuma delas é adequada ao contexto de dados pessoais.

No nosso entendimento, não existe métrica objetiva satisfatória para a definição de volume de dados. Para demonstrar tal afirmação, no próximo questionamento iremos ilustrar os problemas das duas principais métricas comumente usadas para se definir volume de dados: unidades de informação computacional (bits e bytes) e quantidade de data points e features.

Desta forma, é recomendável que a verificação de volume de dados seja realizada a partir de uma perspectiva principiológica, devendo ser considerados a proporcionalidade, razoabilidade, finalidade e necessidade, bem como os costumes do setor e da atividade a ser avaliada.

### **4.2 Qual(is) métrica(s) poderia(m) ser considerada(s) adequada(s) para o cálculo do volume de dados tratados? Fundamente a resposta.**

Não há métrica objetiva satisfatória para o cálculo do volume de dados tratados. Métricas envolvendo unidades de informação computacional buscam definir o volume de dados a partir da quantidade de "bytes" que estes ocupam em uma base de dados. Por exemplo, uma base de dados de 100 GB teria um volume de dados maior do que uma base de dados de 99 GB. Apesar de tal definição ser satisfatória da perspectiva físico-computacional, quando tratamos de dados pessoais, tal métrica é inadequada. Isso porque, com o avanço de novas formas de armazenamento de dados e dos algoritmos de lossless compression (compressão sem perda) a mesma quantidade de informação pode ser armazenada em cada vez menos bytes<sup>8</sup>. Assim, um operador que trata menos bytes de

---

<sup>8</sup> SAYOOD, Khalid. Introduction to Data Compression. 2a edição. Burlington, Estados Unidos: Morgan Kaufmann publishers, 2000.



dados não necessariamente está tratando menos dados, ele pode apenas tratá-los de forma mais eficiente do ponto de vista computacional.

Métricas envolvendo a quantidade de data points e features são igualmente ineficazes para a medição de volume de dados. Tais métricas buscam contar quantas características e observações são tratadas. Por exemplo, uma base de dados que contém nome, endereço e telefone de 100 pessoas teria 100 observações (data points), com três características (features) cada, totalizando um suposto volume de 300 dados. Porém, uma mesma característica pode conter mais de uma informação pessoal. Um exemplo disso é o CEP, que contém logradouro, bairro, cidade e UF. Um operador que trata separadamente logradouro, bairro, cidade e UF como quatro features distintas possui a mesma quantidade de dados pessoais que um outro que trata apenas o CEP como característica. O mesmo problema pode ocorrer com nome/sobrenome, número do IP, e o código do DDD do telefone.

Assim, reforça-se a importância de uma avaliação de volume a partir de uma perspectiva principiológica e não meramente quantitativa.

#### **4.3 Qual(is) valor(es) poderia(m) ser considerado(s) adequado(s) para a definição do volume de dados como critério na definição de tratamento de dados pessoais em larga escala?**

Uma padronização de valores imposta de cima para baixo ainda ensejaria diversos desafios devido à presença de ruído em bases de dados e a variedade de formas de uso de features e data points. Assim, tal complexidade técnica seria incompatível com a averiguação por parte de agentes de pequeno porte.

#### **4.4 Ainda sobre o critério de volume de dados pessoais envolvidos para a definição de tratamento de dados pessoais em larga escala, seria adequado distinguir o volume de dados pessoais gerais do volume de dados pessoais de dados sensíveis de crianças, de adolescentes e de idosos?**

É possível considerar adequada a distinção do volume de dados pessoais com base em uma perspectiva principiológica que observe principalmente a proporcionalidade,

razoabilidade, finalidade e necessidade, não discriminação<sup>9</sup> e o melhor interesse da criança e do adolescente<sup>1011</sup>.

#### **4.5 Existe experiência internacional (normativos ou casos concretos) de utilização de valores mínimos de volume de dados pessoais tratados dados para definição de larga escala?**

No que tange às experiências internacionais, a Orientação 248 do WP29 ratificada pelo Comitê Europeu para a Proteção de Dados<sup>12</sup> é igualmente ampla ao tratar do volume dos dados pessoais. Na ocasião, o grupo afirmou apenas que deve ser considerado o "volume e/ou a gama de itens de dados diferentes", sem definir um valor ou critério.

Por outro lado, a Orientação 243 do WP29 ratificada pelo Comitê Europeu para a Proteção de Dados<sup>13</sup>, em seu item 3, traz exemplos qualitativos de cenários que implicam em tratamento de larga escala.

### **Pergunta 5**

#### **Outros critérios para definição de larga escala dizem respeito à frequência e à duração do tratamento dos dados pessoais pelo agente de tratamento.**

##### **5.1 Qual seria a escala de tempo a ser utilizada na avaliação da frequência e à duração do tratamento de dados pessoais? Exemplo: tratamento diário, semanal, mensal, anual, dentre outras possibilidades.**

No que tange à frequência do tratamento de dados pessoais, o estabelecimento de um critério efetivo é bastante complexo. Isso porque o art. 5º, X da LGPD inclui na definição de tratamento de dados o seu armazenamento. Nesse contexto, não há maneira de medir a frequência do armazenamento do dado, ou o operador possui dados pessoais (e portanto ele está armazenado), ou ele não possui dados pessoais (não estando armazenado).

---

<sup>9</sup> Artigo 6º, I,III, IX da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm). Acesso em: 25 set 2022.

<sup>10</sup> Artigo 14 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm). Acesso em: 25 set 2022.

<sup>11</sup> Conforme o Comentário geral n. 14 (2013) do Comitê dos Direitos da Criança sobre o direito da criança a que o seu interesse superior seja tido primacialmente em consideração. Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/cdc\\_com\\_geral\\_14.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/cdc_com_geral_14.pdf). Acesso em 25 set 2022.

<sup>12</sup> Orientação 248 Comitê Europeu para a Proteção de Dados. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en>. Acesso em 25 set 2022.

<sup>13</sup> Orientação 243 do grupo de trabalho da Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612048/en>. Acesso: 25 set 2022.

Se a ANPD preferir seguir pelo caminho da frequência do tratamento dos dados, faz-se necessário não tratar todas as hipóteses de tratamento do art. 5º, X da LGPD em conjunto, separando as frequência de coleta, produção, classificação, acesso, etc.

Por outro lado, é possível sim estabelecer critérios para a duração do tratamento de dados pessoais. No nosso entendimento, o número de titulares para que o tratamento seja considerado de larga escala deve diminuir proporcionalmente à sua duração, respeitando um piso absoluto.

Por exemplo, se a ANPD optar por estabelecer um critério de 10.000 titulares, tal número deveria diminuir com o aumento do tempo de tratamento (e.g., 5.000 para dados tratados por mais de 5 anos, 2.500 para dez anos, e assim por diante).

Assim, opinamos por uma diminuição no número de titulares proporcional ao período de duração do tratamento de dados.

## **Pergunta 6**

### **Demais critérios**

**6. Outro critério para a definição de alto risco diz respeito ao uso de tecnologias emergentes ou inovadoras, nos termos do art. 4º do Regulamento de aplicação da LGPD para agentes de tratamento de pequeno porte. Sobre esse aspecto, quais tecnologias poderiam ser consideradas emergentes ou inovadoras? Justifique. Por exemplo: perfilamento, rastreamento de localização, ambiente de realidade virtual, dentre outros.**

Existem dificuldades na tentativa de se tentar positivar uma lista taxativa de tecnologias emergentes ou inovadoras. Qualquer regulamento que busque estabelecer um rol nestes termos está destinado a se tornar obsoleto eventualmente.

Entende-se que uma definição mais ampla seja mais adequada. Assim, sugere-se uma definição nas seguintes linhas: tecnologias emergentes ou inovadoras seriam aquelas sobre as quais não existem vastos estudos científicos e acadêmicos e experiências concretas que discorram acerca do seu impacto social.

A inclusão de impacto social na definição de tecnologias emergentes e inovadoras é de suma relevância para a proteção de dados pessoais. Pesquisas acadêmicas tratando apenas da convergência estatística-matemática de novas tecnologias pouco dizem respeito à sua aplicação prática na sociedade.

Recomenda-se também que a ANPD estabeleça um rol exemplificativo de tecnologias consideradas emergentes ou inovadoras. Assim, dado que a presente tomada de subsídios tem como objeto a elaboração de um guia de orientação, é interessante que tal rol seja acompanhado de explicações sobre didáticas sobre os os conceitos. Como inspiração para a formulação de tal rol, recomenda-se a orientação 248 do WP29 ratificada pelo Comitê Europeu para a Proteção de Dados<sup>14</sup> e o considerando 91 e artigo 35 (1) e (3) do Regulamento Geral de Proteção de Dados<sup>15</sup>.

Lembra-se que a publicação de guias ao invés da positivação de um rol exemplificativo permite à ANPD atualizá-lo com maior frequência, dada a rápida evolução das novas tecnologias. Por fim, ressalta-se que é essencial que tal rol seja explicitamente exemplificativo.

## **Pergunta 7**

**7. Existem experiências e práticas internacionais relacionadas ao tratamento de alto risco, inclusive com relação à larga escala, que considere relevante? Caso disponível, favor colocar o link para acesso às informações que forem consideradas.**

Comentários da autoridade da República Tcheca. Disponível em: <https://www.activemind.legal/law/cz-dpia/> e [https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id\\_org=200144&&id\\_dokumenty=38940](https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&&id_dokumenty=38940) . Acesso:25 set 2022.

Esclarecimento da autoridade da Holanda sobre tratamento de dados em larga escala na área da saúde. Disponível em: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-geeft-uitleg-over-grootschalige-gegevensverwerking-de-zorg>. Acesso:25 set 2022.

Orientação 243 do grupo de trabalho da Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612048/en> . Acesso:25 set 2022.

Orientação 248 do grupo de trabalho da Comissão Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en> . Acesso:25 set 2022.

---

<sup>14</sup> Orientação 248 do Comitê Europeu para a Proteção de Dados, p. 9-11. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en>. Acesso em 25 set 2022.

<sup>15</sup> Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0914&from=EN>. Acesso em 25 set 2022.

## **Pergunta 8**

### **8. Gostaria de deixar alguma consideração, referência ou comentário final sobre o tratamento de dados pessoais em larga escala e/ou de alto risco?**

A definição de tratamento de dados de larga escala não deve se basear única e exclusivamente no número de titulares afetados pelo tratamento de dados pessoais.

A bem da verdade, a própria Resolução CD/ANPD nº 2 explicita que: "O tratamento de dados pessoais em larga escala será caracterizado quando abranger número significativo de titulares, considerando-se, ainda, o volume de dados envolvidos, bem como a duração, a frequência e a extensão geográfica do tratamento realizado", conforme artigo 4º, § 1º da resolução.

Em outras palavras, para definir tratamento de dados de larga escala, o conceito deve considerar não apenas o número de titulares, como também o volume, duração, frequência e extensão geográfica, como será melhor tratado nos questionamentos a seguir.

Nesse sentido, acreditamos que a melhor forma de proceder quanto à definição de tratamento de dados de larga escala deve contemplar um conjunto de fatores objetivos, como no caso do número de titulares, e critérios principiológicos, para as questões que envolvam volume, frequência e duração do tratamento.

Além disso, recomenda-se um olhar para os costumes setoriais, bem como as implicações práticas de novas tecnologias. Neste sentido, destaca-se a importância didática de que o guia exemplifique cenários que impliquem em tratamento de alto risco.