

Proteção de dados pessoais e Administração Pública

Protection of personal data and Public Administration

Ricardo Marcondes Martins*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, São Paulo, Brasil)
ricmarconde@uol.com.br
<https://orcid.org/0000-0002-4161-9390>

Recebido/Received: 23.01.2021/ January 23th, 2021

Aprovado/Approved: 17.02.2021/ February 17th, 2021

Resumo: Neste estudo examinaram-se as questões controversas referentes ao Direito Administrativo e a disciplina legal da proteção de dados pessoais. A União tem competência para disciplinar o acesso privado aos dados pessoais, para fins empresariais ou não empresariais, mas não tem competência para disciplinar o acesso administrativo estadual e municipal. Em relação ao acesso não empresarial, há acessos exclusivamente administrativos. Neste estudo, examinou-se a impossibilidade desse acesso ser realizado por empresas estatais. A Lei Federal se aplica ao acesso administrativo realizado na exploração estatal da atividade econômica. Esse acesso não se equipara ao realizado pelas empresas privadas que não integram a Administração Indireta. A aplicação de sanções administrativas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) só é possível em relação às empresas estatais exploradoras de atividade econômica. A competência normativa da ANPD só é válida se restrita à chamada regulamentação técnica.

Palavras-chave: Proteção de dados. Empresas estatais. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Sanções administrativas. Competência normativa da Administração Pública.

Abstract: In this study the controversial issues related to Administrative Law and the legal discipline of the protection of personal data were examined. The Union is competent to regulate the private access to personal data, for business or non-business purposes, but it is not competent to regulate state and

Como citar este artigo/*How to cite this article:* MARTINS, Ricardo Marcondes. Proteção de dados pessoais e Administração Pública. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 133-149, jan./abr. 2021. DOI: 10.47975/IJDL/1martins

* Professor na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, São Paulo, Brasil). Doutor em Direito do Estado, Subárea de Direito Administrativo, pela PUC-SP (2011). Mestre em Direito do Estado, Subárea de Direito Administrativo, pela PUC-SP (2007). Professor do Curso de Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da PUC-SP – Núcleo Direito Administrativo. Diretor especial de Comissões Temáticas do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI. Vice-Presidente do Conselho Curador da Escola Superior de Direito Municipal – ESDM-SP. Coordenador da Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI), da Revista Brasileira de Infraestrutura (RBINF) e da Revista Internacional de Direito Público (RIDP). Líder do Grupo de Pesquisa “Ponderação no direito administrativo e contrafações administrativas”, credenciado pela PUC-SP e registrado no CNPq. Procurador do Município de São Paulo. Advogado em São Paulo.

municipal administrative access. Regarding non-corporate access, there are exclusively administrative accesses. In this study, the impossibility of this access being made by state-owned companies was examined. The Federal Law applies to administrative access made in the state exploration of economic activity. This access does not equate to that one that private companies which don't belong to Indirect Administration do. The application of administrative sanctions by the ANPD is only possible in relation to state companies that exploit economic activity. The ANPD's normative competence is only valid if it's restricted to the so-called technical regulation.

Keywords: Data protection. State-owned companies. National Data Protection Authority. Administrative sanctions. Normative competence of Public Administration.

Sumário: 1 Breve introdução – 2 Competência federal e autonomia federativa – 3 Acesso empresarial e acesso administrativo – 4 Acesso empresarial privado e acesso empresarial administrativo – 5 Responsabilização da administração por infração à LGPD – 6 Competência normativa da ANPD – 7 Conclusões – Referências

1 Introdução

A Lei Federal n. 13.709/18 (LGPD), publicada em 15.08.18, entra em vigor – considerando a *vacatio legis* de vinte e quatro meses¹ estabelecida em seu art. 65, II – em 16.08.20. Disciplina, de modo bastante pormenorizado, a proteção de “dados pessoais”, entendida essa expressão como “toda informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”. As informações relacionadas à pessoa, por evidente, dizem respeito à sua personalidade. Certos direitos subjetivos são ínsitos ao desenvolvimento da personalidade e, por isso, na expressão de Adriano de Cupis, constituem a “medula da personalidade”.² Os chamados “direitos da personalidade” são direitos da pessoa decorrentes de sua própria condição de pessoa.³ Em obra pioneira na doutrina brasileira, Carlos Alberto Bittar conceituou-os como “direitos reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade”.⁴ Ora, a proteção das informações pessoais são decorrência direta dos direitos ao corpo, à honra, à imagem, à privacidade, ao nome e à identidade.⁵ No direito brasileiro, os direitos da personalidade são *direitos fundamentais*, alguns expressos (CF, art. 5º, VI, X), outros implícitos (CF, art. 5º, §2º).

¹ O art. 65, II, da LGPD teve sua redação alterada pela Lei n. 13.853/19, fruto da conversão da Medida Provisória n. 869/18, para estender o prazo da *vacatio legis*, que era de dezoito meses. É de se lembrar que a lei entra em vigor no dia subsequente à consumação do prazo da *vacatio legis*, nos termos do §1º do art. 8º da Lei Complementar n. 95/98. Quando da realização deste estudo, foi editada a Medida Provisória n. 959, de 2020, para estender a *vacatio legis* para 03/05/2021. São ressalvados os artigos que disciplinam a criação da Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD, que entraram em vigor em 28.12.18.

² DE CUPIS, Adriano. *Os direitos da personalidade*. Tradução de Afonso Celso Furtado Rezende. Campinas: Romana, 2004, p. 24.

³ Cf. BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Disponibilidade dos direitos da personalidade e autonomia privada*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 21.

⁴ BITTAR, Carlos Alberto. *Direitos da personalidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 1.

⁵ Sobre esses direitos *vide*, por todos: SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 71 *et seq.*

O direito subjetivo de ter domínio sobre as informações da própria pessoa decorre de seus direitos da personalidade e, pois, de seus direitos fundamentais. Restrições a esse domínio configuram autênticas “restrições” ao direito fundamental à imagem, à privacidade e à identidade.⁶ A doutrina diferencia os conceitos de “restrição de direito fundamental” do conceito de “conformação do direito fundamental”: a “conformação” configura o exercício do próprio direito, estabelecendo o seu significado jurídico; a “restrição”, como o próprio nome diz, restringe o direito fundamental.⁷ Noutras palavras, enquanto a conformação estabelece o significado jurídico do direito e, pois, os contornos da hipótese da norma que o assegura, a restrição reduz o âmbito do direito e, pois, retira condutas inicialmente abrangidas na hipótese.⁸ A Lei Federal n. 13.709/18 conformou a proteção de dados e ao fazê-lo estabeleceu várias restrições. O que se pretende neste estudo não é examinar toda a disciplina jurídica da proteção de dados estabelecida na Lei Federal. Vale dizer, não se pretende estudar toda a conformação e a restrição nela estabelecida. Pretende-se, sim, destacar os pontos controversos que essa disciplina apresenta em relação ao direito administrativo.

2 Competência federal e autonomia federativa

O Legislador Federal tem competência para conformar e restringir os direitos fundamentais da privacidade, imagem e identidade? É óbvio que tem. A Lei Federal n. 13.709/18 disciplina a utilização pelos particulares de informações privadas. A disciplina das relações privadas é objeto do direito civil e é competência privativa da União legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I). Essa utilização dá-se, muitas vezes, para fins lucrativos, sendo, pois, ínsita à atividade comercial. É também competência privativa da União legislar sobre direito comercial (CF, art. 22, I). Quando, porém,

⁶ Adota-se a teoria *externa* dos direitos fundamentais e, por isso, fala-se em *restrições* e não em *limites*. Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 499.

⁷ Por todos: ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 332-340.

⁸ Há três correntes sobre a conformação ou configuração de direitos fundamentais. A *primeira* defende uma *ampla autonomia do conceito*, de modo que o Legislador teria ampla competência para realizá-la. A corrente é bem representada por MENDES, Gilmar Ferreira. Âmbito de proteção de direitos fundamentais e as possíveis limitações. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 215. A *segunda* nega o conceito, de modo que toda “suposta” conformação seria, na verdade, uma restrição. A corrente é bem representada por: SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 10. A *terceira* defende uma relativa autonomia do conceito, pois, se, por um lado, há diferença conceitual entre restrição e conformação, por outro, o Legislador, ao conformar, está sempre vinculado a uma *conformação implicitamente* estabelecida no Texto Constitucional. Sobre a terceira corrente: MARTINS, Ricardo Marcondes. Loteamentos urbanos à luz da Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* – RDAI, São Paulo, v. 3, n. 09, p. 121-154, abr./jun. 2019, p. 124.

os dados são utilizados pela Administração Pública, seja a Administração Direta, seja a Indireta, a disciplina da utilização diz respeito ao direito administrativo. Enquanto o direito civil disciplina as relações privadas em geral,⁹ e o direito comercial disciplina a exploração privada da atividade econômica,¹⁰ o direito administrativo é o conjunto de normas que rege a Administração Pública ou, em termos objetivos, o exercício da função administrativa.¹¹ O direito administrativo é, pois, o ramo do Direito que rege a Administração Pública, é um ramo “estatutário”: é o “estatuto” da Administração.¹²

Não compete à União legislar privativamente sobre o direito administrativo. Interessante notar que o constituinte, no art. 22, lembrou até do “direito espacial”, mas não lembrou do direito administrativo. Não houve esquecimento: legislar sobre direito administrativo é decorrência direta da autonomia federativa. Assim, ao atribuir autonomia à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no art. 18, atribuiu a essas entidades a competência para legislar sobre direito administrativo.¹³ O constituinte pode excetuar essa regra, desde que o faça expressamente (como fez, por exemplo, nos incisos II e XXVII do art. 22). Não há norma expressa na Constituição que atribua à União a competência para legislar sobre a utilização de dados pela Administração Pública. Perceba-se: o acesso administrativo a dados privados diz respeito ao direito administrativo, ao exercício da função administrativa. Consequentemente, é competência de cada entidade federativa legislar sobre a utilização administrativa de dados privados.

Justamente por isso está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Emenda à Constituição n. 17/2019, de autoria de vários senadores, com o intuito de, além de tornar expressa, no art. 5º, a proteção de dados pessoais como direito fundamental, acrescentar o inciso XXX ao art. 22 para atribuir à União competência privativa para legislar sobre a matéria. A proposta foi encaminhada pelo Senado à Câmara dos Deputados em 03.07.2019, foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara em 13.08.2019, e pela Comissão

⁹ Por todos: AMARAL, Francisco. *Direito civil*: introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 105.

¹⁰ Se no passado o direito brasileiro aproximava-se do sistema francês da disciplina jurídica da exploração da atividade econômica, alicerçado na teoria dos atos de comércio, atualmente baseia-se no sistema italiano, alicerçado na teoria da empresa. Por todos: COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito comercial*. V. 1. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 07 et seq.

¹¹ Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, *Administração pública* refere-se a quem exerce a função administrativa; sem sentido objetivo, material ou funcional, *administração pública* refere-se à própria função. Por todos: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 50.

¹² Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. Tradução de José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 59. Sobre o tema vide: MARTINS, Ricardo Marcondes. Qual é o critério para a incidência do Direito Administrativo? *Revista Colunistas de Direito do Estado*, www.direitodoestado.com.br, n. 257, 16.09.2016, Disponível em: <https://goo.gl/j3mPOH>. Acesso em: 15 abr. 2020.

¹³ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*, op. cit., p. 321-322.

Especial sobre Dados Pessoais em 10.12.19. Aguarda, na data da elaboração deste estudo, deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados. A existência do Projeto apenas torna indiscutível o aqui afirmado: hoje é competência comum, própria de toda entidade federativa, legislar sobre o acesso administrativo a dados privados.

A Lei n. 13.709/18, contudo, disciplina o assunto como se ignorasse esse fato. O Legislador Federal arvora-se no direito de disciplinar o acesso a dados privados para a Administração estadual e municipal sem qualquer constrangimento. O fato não surpreende. A Federação brasileira originou-se da desagregação de um Estado unitário; deu-se por formação centrífuga.¹⁴ Na verdade, decorreu da arraigada xenofilia, própria de um “Estado colonizado”,¹⁵ que contamina boa parte dos políticos e juristas brasileiros, levando-os a copiar institutos estrangeiros. A Federação brasileira foi, inequivocamente, uma cópia da Federação norte-americana. Tanto que até a Constituição de 1967 o Estado brasileiro recebera o ridículo nome de “Estados Unidos do Brasil”.¹⁶

Sociologicamente, nunca fomos uma federação, fomos e somos um Estado unitário. Tanto é verdade que nas faculdades de Direito raramente são estudadas leis estaduais e municipais. É perfeitamente possível que o discente complete sua graduação sem estudar sequer uma lei estadual ou municipal. Nesse cenário, o fato de a União editar normas de direito administrativo com absoluto desprezo à autonomia estadual e municipal, apesar de obviamente atentatório à Constituição da República, não surpreende. Deveras: é bastante comum, no Brasil, a legislação federal ser editada e aplicada como se o Estado brasileiro fosse um Estado unitário.

3 Acesso empresarial e acesso administrativo

A Lei n. 13.709/18 tem por objeto a disciplina do “acesso empresarial de dados”, vale dizer, do acesso que tem por finalidade principal a obtenção de maior vantagem econômica possível, ou seja, a maximização do lucro.¹⁷ Por força

¹⁴ Por todos: ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 54-56.

¹⁵ A cultura do colonizado foi brilhantemente retratada por MEMMI, Albert. *Retrato do colonizado precedido de retrato do colonizador*. Tradução de Marcelo Jacques de Moraes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 113 et seq.

¹⁶ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*, op. cit., p. 85-86.

¹⁷ Tecnicamente, lucro é o resultado de uma atividade que tem por finalidade principal a obtenção da maior vantagem econômica possível. Por todos: SUNDFELD, Carlos Ari. Entidades administrativas e noção de lucro. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*, São Paulo, v. 6, p. 263-268, 1994, p. 264; ATALIBA, Geraldo; GONÇALVES, J. A. Lima. Excedente contábil – sua significação nas atividades pública e privada. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 6, p. 277-280, 1994, p. 277; PETER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 311; MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas estatais à luz da Constituição Federal. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). *Estatuto jurídico das empresas estatais*. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 25-26.

disso, o art. 4º da LGPD afasta de sua incidência: 1) o acesso de dados realizado por pessoa física para fins exclusivamente particulares ou não econômicos; 2) o acesso de dados realizado para fins exclusivamente jornalísticos e artísticos; 3) o acesso de dados para fins exclusivamente acadêmicos; 4) o acesso de dados para fins exclusivos de segurança nacional, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais; 5) o acesso de dados provenientes de fora do território brasileiro e que não tenham sido objeto de comunicação, compartilhamento com agentes brasileiros ou de transferência internacional de dados com outro país.

Pode-se afirmar que todo acesso de dados que não tenha finalidade “empresarial”, ou seja, a maximização de lucros, configura um “acesso não empresarial”. Existem acessos “não empresariais” que podem ser realizados por “pessoas públicas” e por “pessoas privadas”, como o acesso para fins exclusivamente jornalísticos; e existem acessos “não empresariais” vedados às pessoas privadas, ou seja, acessos “exclusivamente administrativos”.

É o caso da quarta hipótese mencionada (art. 4º, III, c/c §1º): a LGPD proíbe às pessoas privadas, salvo se estiverem sob “controle administrativo” – ou, na linguagem do legislador, “em procedimento sob tutela de pessoa jurídica de direito público” –, o acesso de dados para fins exclusivos de segurança nacional, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Por conseguinte, só a Administração Pública pode acessar dados para essas finalidades. Trata-se de “acesso exclusivamente administrativo”. Em suma: a LGPD proíbe para essas finalidades o acesso privado.

Pode-se perguntar: o que significa “procedimento de tutela de pessoa jurídica de direito público”? A “tutela” ou “controle administrativo” dá-se em decorrência da “descentralização administrativa”.¹⁸ Existem três tipos de descentralização: territorial ou geográfica; funcional ou técnica e por colaboração.¹⁹ A tutela decorrente da descentralização funcional ou técnica é aquela que atinge as “empresas estatais”, sociedades de economia mista e empresas públicas. A tutela decorrente da descentralização por colaboração é a que atinge as “concessionárias” e “permissionárias” de serviços públicos. O §4º do art. 4º da LGPD, porém, estabelece que em nenhum caso será admitido o acesso privado à totalidade de dados para as finalidades referidas no inciso III, salvo se a pessoa privada possuir capital integralmente constituído pelo poder público. Em linguagem técnica: esse acesso é vedado às pessoas privadas, salvo se for fruto de uma descentralização, mas, ainda

¹⁸ Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 159-160; MARTINS, Ricardo Marcondes. Descentralização administrativa e contrafações. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 47-73, mar./abr. 2019, p. 49-50.

¹⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Descentralização administrativa e contrafações, *op. cit.*, p. 51-53.

assim, o acesso “total” só será possível se a entidade privada for uma “empresa pública”. Com efeito: uma empresa privada que possua capital integralmente constituído pelo poder público é, por definição, uma empresa pública.²⁰

Os §§1º e 4º do art. 4º da LGPD envolvem um difícil problema do direito administrativo: a validade da constituição de empresas estatais para finalidades diversas da exploração da atividade econômica. Apesar de amplamente difundida,²¹ a constituição de empresas estatais para prestar serviços públicos, realizar obras públicas, exercer poder de polícia configura uma lamentável fraude.²² Empresas estatais que não exploram atividade econômica são “contrafações de autarquias”.²³ Logo, em que pese a expressa admissibilidade dos §§4º e 5º da LGPD, considerando a inconstitucionalidade da criação de empresas públicas para finalidades diversas da exploração de atividade econômica, o acesso a dados para fins exclusivos de segurança nacional, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais deve dar-se ou pela Administração direta ou pela Administração autárquica e funcional, vale dizer, apenas por pessoas jurídicas de direito público.

Dito isso, indaga-se: a disciplina da LGPD destina-se à administração pública? Sim, à exploração estatal da atividade econômica. Noutras palavras, empresas públicas e sociedades de economia mista, que necessitem ter acesso a dados privados, para sua atividade fim, sujeitam-se à disciplina da LGPD. Trata-se do acesso empresarial administrativo.

4 Acesso empresarial privado e acesso empresarial administrativo

O Estado explora atividade econômica, em monopólio, nos casos discriminados no art. 177 da CF/88, e em concorrência com os particulares, nas hipóteses indicadas no art. 173 da CF/88.²⁴ Em ambos os casos, quando tem acesso a dados privados para a atividade-fim submete-se à disciplina da LGPD. É mister enfatizar, contudo, que a “exploração privada” da atividade econômica não se

²⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas estatais à luz da Constituição Federal, *op. cit.*, p. 95 *et seq.*

²¹ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas estatais à luz da Constituição Federal, *op. cit.*, p. 40 *et seq.*

²² MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas..., *op. cit.*, p. 53 *et seq.*

²³ MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas..., *op. cit.*, p. 63 *et seq.* No mesmo sentido: MUKAI, Toshio. *O direito administrativo e o regime jurídico das empresas estatais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 265.

²⁴ Sobre ambos *vide*: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 175; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 268-280; 321 *et seq.*

confunde com a “exploração estatal”.²⁵ A empresa estatal é Administração Pública, ainda que integrante da Administração Indireta, é um braço do Estado para a realização do interesse público.²⁶ Justamente por isso, nos termos do *caput* do art. 173, a exploração estatal da atividade econômica só é admitida para atender aos imperativos da segurança nacional e o relevante interesse coletivo.²⁷ Noutras palavras, a Constituição não admite que o Estado explore atividade econômica apenas e tão somente para obter lucro, como um empresário a mais no mercado.

A empresa privada (particular) tem interesse jurídico – vale dizer, interesse admitido pelo Direito – de ter acesso a dados privados para realização exclusiva de seus próprios interesses, ou seja, para tão somente maximizar seus lucros. A empresa estatal, ao revés, tem acesso a dados privados, em última análise, não para maximizar seus ganhos econômicos, mas para atender aos imperativos da segurança nacional e ao relevante interesse coletivo.

Conforme já referido no item anterior, tornou-se muito comum a criação de empresas estatais para realização de atividades diversas da exploração de atividade econômica. Com efeito: criaram-se empresas estatais para realização das mais diversas atividades estatais, dentre elas a prestação do serviço público. Por sinédoque, essas empresas são identificadas como “prestadoras de serviço público”.²⁸ Nos termos do art. 24 da LGPD, as empresas estatais que exploram a atividade econômica sujeitar-se-ão ao mesmo regime de acesso estabelecido para as empresas privadas; já as empresas estatais que prestam serviços públicos sujeitar-se-ão ao mesmo regime de acesso estabelecido para as pessoas de direito público.

A exegese do dispositivo impõe três observações. Primeira: o *caput* do referido art. 24, ao estabelecer a submissão ao “mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado particulares”, deve ser submetido a uma interpretação conforme a Constituição. As empresas estatais exploradoras de atividade econômica não podem ter nenhum benefício, no acesso aos dados, não extensível às empresas particulares. Se tiverem, a concorrência será desleal, com violação do art. 173, §1º, da CF/88. Há, pois, uma “igualdade em relação aos benefícios”. Não há, porém, uma “igualdade em relação às restrições”. Isso em

²⁵ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas estatais à luz da Constituição Federal, *op. cit.*, p. 74 *et seq.*

²⁶ Nesse sentido, o escólio de Celso Antônio Bandeira de Mello: “Empresas públicas e sociedades de economia mista são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado. O traço essencial caracterizador destas pessoas é o de se constituírem em *auxiliares* do Poder Público; logo, são entidades voltadas, por definição, à busca de interesses transcendentes aos meramente privados” (*Curso de direito administrativo, op. cit.*, p. 201).

²⁷ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas estatais à luz da Constituição Federal, *op. cit.*, p. 74 *et seq.*

²⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas estatais à luz da Constituição Federal, *op. cit.*, p. 55-57.

decorrência do fato de que as empresas estatais não são simples empresas, mas braços do Estado para realização da missão estatal, integrantes da Administração Indireta. Nos termos aqui afirmados: não podem servir-se do acesso aos dados privados apenas e tão somente para maximizar seus ganhos.

Segunda observação: agiu bem o Legislador ao prever, no parágrafo único do art. 24 da LGPD, a submissão das empresas estatais prestadoras de serviços públicos ao mesmo regime das entidades de direito público. Como dantes afirmado, essas entidades não passam de “contrafações de autarquia”; logo, sujeitam-se integralmente ao direito público, inclusive no que tange ao acesso a dados.

Terceira observação: essa previsão, do referido parágrafo único do art. 24, não torna válida a criação de empresas estatais prestadoras de serviço público. Essas empresas configuram uma fraude, uma inválida fuga para o direito privado, atentatória da Constituição, pois, são, reitera-se, autarquias invalidamente disfarçadas de empresas estatais.

5 Responsabilização da administração por infração à LGPD

O art. 52 da LGPD prevê várias sanções administrativas ao descumprimento das obrigações e proibições nela estabelecidas: advertência, multa, publicização da infração, bloqueio e eliminação de dados pessoais, suspensão parcial do funcionamento do banco de dados, suspensão do exercício de atividade de tratamento de dados, proibição parcial ou total do exercício de atividades relacionadas ao tratamento de dados. Essas sanções, estabelece o dispositivo, serão aplicadas pela autoridade nacional. Nos termos do art. 55-A, trata-se da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, órgão da administração federal integrante da Presidência da República.

Nesse ponto a LGPD apresenta, em relação ao direito administrativo, um tema bastante interessante: a aplicação de sanções administrativas à Administração Pública. Apesar de a literalidade da Lei não deixar claro, não cabe à ANPD aplicar as referidas sanções administrativas às pessoas jurídicas de direito público. Não existe controle administrativo de uma entidade federativa sobre a outra. Assim, a União não tem competência para impor uma sanção administrativa a Estados e Municípios e vice-versa. A imposição de uma sanção administrativa pressupõe uma relação de sujeição, uma relação vertical entre o sancionador e o sancionado.²⁹ Todas as entidades federativas estão numa relação horizontal, não há sujeição administrativa entre uma e outra, e, por isso, inexistente possibilidade de uma entidade

²⁹ Sobre a relação de sujeição: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*, op. cit., p. 127-128.

federativa impor, administrativamente, uma sanção sobre outra.³⁰ Idêntica regra se estende às autarquias e fundações públicas, pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração indireta da entidade que as instituiu. Da mesma forma que a ANDP não tem competência para sancionar Estados e Municípios, também não tem competência para sancionar as pessoas de direito público por eles constituídas.

Poder-se-ia argumentar: pode a ANPD impor sanção administrativa aos órgãos federais e às pessoas de direito público federais? O tema das relações entre entidades administrativas e entre órgãos administrativos ainda é pouco tratado na doutrina. Em que pese eventuais discordâncias, não há razão jurídica para, no âmbito do controle interno,³¹ um órgão sancionar outro, ou uma entidade pública sancionar outra. Trata-se de uma regra elementar: a Administração Pública não deve sancionar a si mesma. Todos os órgãos e entes públicos são regidos pelos princípios da *cooperação* e da *coordenação*, de modo que todos devem atuar como engrenagem da mesma Administração, cooperando uns com os outros e atuando em coordenação em prol do cumprimento eficiente das respectivas competências.³² Se um órgão ou uma entidade não cumpre suas funções, o controle interno deve responsabilizar os respectivos agentes públicos, mas não o próprio órgão ou entidade. Em relação a estes, devem ser adotadas medidas administrativas para resolver a correção do desvio funcional. Assim, não cabe à ANPD sancionar órgãos federais ou autarquias e fundações federais. Evidentemente, essa regra não se aplica ao controle externo, seja o controle administrativo, seja o controle jurisdicional. É perfeitamente possível que o Tribunal de Contas, no primeiro caso, ou o Poder Judiciário, no segundo, imponham sanções a pessoas de direito público.

Nos termos já explicados, existem centenas de empresas estatais que realizam atividades diversas da exploração de atividade econômica, designadas, por sinédoque, como prestadoras de serviços públicos. Conforme aqui já indicado,

³⁰ Nas precisa lição de Celso Antônio Bandeira de Mello: “Assim, entre elas [Estados membros e União], diversamente do que ocorreria nas relações que entrevissem com pessoas de direito privado, não há relação de supremacia. Todas se encontram parificadas, cada qual com as respectivas atribuições, cada qual com suas próprias competências impenetráveis umas pelas outras” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Conflito entre União e Estado – apoderamento pela União, sem recorrer ao Judiciário, de recursos tributários que a constituição declara pertencentes aos Estados, para saciar-se de alegados créditos – Inviabilidade. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 33, p 74-77, 2001, p. 75, esclarecimento nosso). E pouco adiante, de modo claro, afirma: “Dada a inexistência de supremacia de uns sobre outros, a nenhum deles será dado impor aquela que lhe parece ser a solução consentânea com o Direito. Havendo uma pretensão resistida não comparece a autoexecutoriedade de um Estado sobre outro, ou da União sobre um Estado ou de um Estado sobre a União. Logo, só o Poder Judiciário é que poderia acudir de imediato a pretensão de um destes sujeitos em relação a outro ou outros deles” (*Ibidem*, p. 76).

³¹ Controle interno é o controle administrativo exercido pela Administração pertencente ao Poder que editou o ato. Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 368.

³² Sobre os princípios da cooperação e da coordenação, vide: GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 141-143.

trata-se de autênticas contrafações de autarquias, vale dizer, autarquias invalidamente disfarçadas de empresas estatais. Da mesma forma que descabe à ANPD sancionar autarquias federais – por força dos princípios da cooperação e da coordenação –, estaduais e municipais – por força da própria autonomia federativa –, também descabe a ela, pelos mesmos motivos, sancionar empresas estatais prestadoras de serviço público, sejam empresas federais, sejam empresas estaduais ou municipais.

As sanções administrativas, elencadas no art. 52, são, porém, aplicáveis às empresas estatais exploradoras de atividade econômica: sociedades de economia mista, empresas públicas e suas subsidiárias. A ANPD tem competência para aplicar essas sanções tanto às empresas federais, como às empresas estaduais e municipais. As empresas estatais exploradoras de atividade econômica não podem ter tratamento privilegiado em relação às empresas particulares, sob pena de a concorrência entre elas ser desleal. Assim, por força do §1º do art. 173 da CF/88, quando se trata de exploração de atividade econômica, as mesmas sanções aplicáveis às empresas particulares são aplicáveis às empresas estatais. Para evitar a quebra da concorrência, as entidades da Administração indireta são, em relação às restrições impostas às empresas particulares, equiparadas a estas.

Na verdade, nos termos aqui explicados, essa equiparação é relativa: na verdade, a restrição é mais intensa. As empresas estatais exploradoras de atividade econômica não são simples empresas, mas braços do Estado para realização da missão estatal. Por isso, nos termos aqui explicados, o acesso a dados, permitido a elas, não se dá exatamente nos mesmos termos que o acesso a dados permitido às empresas particulares. Pode-se, porém, distinguir: em relação às empresas federais, a ANPD tem competência para sancioná-las não apenas pelo descumprimento das obrigações impostas pela LGDP às empresas particulares, mas por descumprimento de seus deveres enquanto entes da Administração indireta federal, braços da União em sua missão de realizar suas competências constitucionais.

Em relação às empresas estatais estaduais e municipais, a ANPD só tem competência para sancioná-las pelo descumprimento das obrigações impostas pela LGDP às empresas particulares. Quer dizer: eventual descumprimento de sua “missão pública” só pode ser sancionado pela entidade federativa que as criou.

6 Competência normativa da ANPD

A LGDP atribuiu uma ampla competência normativa à ANPD, entendida a expressão como a competência para editar normas administrativas abstratas:

- a) emitir opiniões técnicas ou recomendações relativas às finalidades públicas discriminadas no inciso III do art. 3º, referentes ao aqui chamado “acesso não empresarial proibido” (art. 3º, §3º);

- b) regulamentar a comunicação e o uso compartilhado de dados pessoais sensíveis entre controladores com objetivo de obter vantagem econômica (art. 10, §3º);
- c) dispor sobre padrões ou técnicas utilizados em processo de anonimização (art. 12, §3º);
- d) regulamentar o acesso a dados para realização de estudos em saúde pública (art. 13, §3º);
- e) regulamentar a portabilidade de dados a outro fornecedor (art. 18, V);
- f) regulamentar o fornecimento de cópia eletrônica integral de dados (art. 19, §3º);
- g) estabelecer novos prazos para atendimento de requisição do titular sobre a confirmação da existência ou o acesso a dados (art. 19, §4º);
- h) dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento (art. 23, §1º);
- i) regulamentar o dever de informação a ela sobre a comunicação ou o compartilhamento de dados de pessoa jurídica de direito público a pessoa privada (art. 27, parágrafo único);
- j) estabelecer normas complementares sobre as atividades de comunicação e de compartilhamento de dados (art. 30);
- k) dispor sobre padrões de interoperabilidade para fins de portabilidade, livre acesso aos dados e segurança, bem como sobre o tempo de guarda dos registros (art. 40);
- l) estabelecer normas complementares sobre a definição e as atribuições do encarregado pelo tratamento de dados (art. 41, §3º);
- m) estabelecer os padrões mínimos sobre a adoção de medidas para proteção contra o acesso não autorizado ou contra situações acidentais ou ilícitas (art. 46, §1º);
- n) definição do prazo para comunicação a ela e ao titular de incidente que possa acarretar risco ou dano ao titular (art. 48, §1º);
- o) definir as metodologias que orientarão a fixação das multas administrativas previstas na LGPD (art. 53);
- p) disciplinar a adequação progressiva dos bancos de dados existentes ao determinado pela LGPD (art. 63).

Essa ampla competência normativa gera vários problemas exegéticos. Primeiro: há que se verificar se não há aí violação do princípio da legalidade. A Constituição da República proíbe os chamados regulamentos delegados ou autorizados.³³ Regulamentos, no direito brasileiro, só são válidos se forem executivos, quer dizer,

³³ Por todos: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito...*, op. cit., p. 349 et seq.

prestarem-se à fiel execução das leis. A Constituição prevê, no art. 68, um meio específico para delegação da função legislativa ao Executivo: a edição de resolução e, com base nela, posterior edição de lei delegada. Edição de regulamento com base em autorização dada em lei ordinária viola o art. 5º, II; 84, IV e 68 da CF/88. Não cabe ao Legislador estabelecer na lei: “esta matéria será disciplinada pelo Executivo em regulamento”. Caso o faça, realizará uma inválida “delegação disfarçada”.³⁴ Por isso, a atribuição de competência normativa à ANPD só será válida caso não esteja atribuindo a esta a realização de ponderações “autônomas” no plano abstrato, vale dizer, o estabelecimento de *novas* proibições, permissões ou obrigações; as ponderações no plano abstrato, próprias da competência regulamentar, devem ser instrumentais da ponderação legislativa.³⁵ O “núcleo essencial” da conduta proibida ou obrigatória deve constar da lei. Ademais, não pode a ANPD afastar, por si, sem qualquer respaldo na lei, obrigações ou proibições estabelecidas pelo Legislador. Noutras palavras: não pode a ANPD inovar, originariamente, no plano abstrato.³⁶

Segundo: há que se verificar se há aí violação da competência estabelecida no art. 84, IV, da CF/88. Por força desse dispositivo, a competência regulamentar é privativa do Chefe do Executivo, sendo, inclusive, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo, indelegável.³⁷ Assim, não pode o Legislador, sem violar, o art. 84, IV, atribuir a competência regulamentar, privativa do Presidente da República, à ANPD. Há, porém, uma exceção, implicitamente estabelecida no texto constitucional. Trata-se da “regulamentação técnica”,³⁸ que, segundo doutrina consagrada,³⁹ pode ser estabelecida pelo respectivo órgão técnico. Considera-se que a Constituição, implicitamente, autoriza que a regulamentação técnica possa ser realizada pelo respectivo órgão técnico. Logo, toda a competência normativa atribuída à ANPD é válida caso se restrinja apenas à fixação de conceitos técnicos, ou, mais precisamente, à averiguação ou à operacionalização técnica para precisar conceitos utilizados na lei que sofram o influxo da rápida mudança em virtude do aprimoramento do conhecimento.⁴⁰

³⁴ *Ibidem*, p. 365.

³⁵ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. Ato administrativo. *In*: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*. V. 5: Ato administrativo e procedimento administrativo. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 129-133.

³⁶ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*, *op. cit.*, p. 82 et seq.; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, *op. cit.*, p. 106 et seq.

³⁷ MAZZA, Alexandre. *Agências reguladoras*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 180-181.

³⁸ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, *op. cit.*, p. 108-109. Também chamados de *regulamentos de complementação*. Cf. ANDRADE, Leticia Queiroz. Poder normativo das agências reguladoras: legitimação, extensão e controle. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 15, ago./out. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 15 abr. 2020.

³⁹ Por todos: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, *op. cit.*, p. 370; 372.

⁴⁰ Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, *op. cit.*, p. 108-109.

7 Conclusões

1. A Lei Federal n. 13.709/18 (LGPD) conformou a proteção de dados pessoais, direito da personalidade e direito fundamental, e ao fazê-lo estabeleceu várias restrições. Neste estudo examinaram-se os pontos controversos que essa disciplina apresenta em relação ao direito administrativo.

2. Legislar sobre direito administrativo é competência comum, e não privativa da União. O acesso administrativo a dados privados diz respeito ao direito administrativo, ao exercício da função administrativa. Conclui-se, então, ser competência de cada entidade federativa legislar sobre o acesso administrativo de dados privados. O Projeto de Emenda à Constituição n. 17/2019 reforça o acerto dessa conclusão.

3. Apesar disso, a LGPD disciplina o assunto como se a competência fosse privativa da União. O fato, diante da realidade brasileira, avessa à forma federativa, apesar da consagração constitucional, não surpreende. É bastante comum, no Brasil, a legislação federal ser editada e aplicada como se o Estado brasileiro fosse um Estado unitário.

4. A LGPD disciplina o acesso empresarial de dados privados. Existem acessos não empresariais que podem ser realizados por pessoas públicas e por pessoas privadas, e existem acessos vedados às pessoas privadas, exclusivamente administrativos. Em relação aos últimos, a LGPD proíbe que sejam realizados por pessoas privadas, salvo se estiverem sob “tutela de pessoas públicas”, e, ainda assim, o “acesso total” só será possível se se tratar de uma “empresa pública”.

5. É inválida a criação de empresas estatais para atividades diversas da exploração de atividade econômica. Logo, concluiu-se que, apesar da ressalva legal, o acesso exclusivamente público só pode ser realizado pela Administração direta, autárquica ou fundacional.

6. O acesso empresarial privado não se confunde com o acesso empresarial público. As empresas estatais exploradoras de atividade econômica concorrem com as empresas privadas e, por isso, não podem ter benefícios não estendíveis às últimas. Assim, no que diz respeito ao acesso aos dados privados, empresas estatais exploradoras de atividade econômica e empresas particulares se equiparam.

7. A equiparação, porém, restringe-se aos benefícios, não às restrições. A empresa estatal é um braço do Estado para realização do interesse público: só é admitida para atender aos imperativos da segurança nacional e ao relevante interesse coletivo. Concluiu-se, por isso, que ela não pode utilizar-se dos dados privados apenas para maximizar seus ganhos.

8. Muitas empresas estatais foram criadas para realizar atividades diversas da exploração de atividade econômica: são chamadas, por sinédoque, de prestadoras de serviço público. A LGPD acertadamente atribui a elas o regime de acesso das pessoas de direito público. A previsão legal, contudo, não faz com que sua criação

seja válida. Essas empresas configuram uma fraude: são contrafações de autarquia, sujeitas, por isso, integralmente ao direito público.

9. Compete à Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD impor as sanções previstas no art. 52 da LGPD. Por força da autonomia federativa, a ANPD não tem competência para sancionar Estados e Municípios, nem as autarquias e fundações públicas criadas por eles.

10. No âmbito do controle interno, em decorrência dos princípios da cooperação e da coordenação, um órgão ou ente público não pode sancionar outro órgão ou ente público. Diante do descumprimento da LGPD, a ANPD pode sancionar os agentes federais, mas não órgãos ou entes públicos federais.

11. A ANPD tem, porém, competência para sancionar as empresas federais, estaduais e municipais exploradoras de atividade econômica. Para evitar a quebra da concorrência com as empresas particulares, as empresas estatais são, em relação às restrições impostas às empresas particulares, equiparadas a elas.

12. A equiparação, conforme conclusão anterior, é relativa: a empresa estatal é um braço do Estado para o cumprimento do interesse público. Diante disso, distinguiu-se: em relação às empresas federais, a ANPD tem competência para sancioná-las não apenas pelo descumprimento das obrigações impostas pela LGPD às empresas particulares, mas por descumprimento de seus deveres enquanto entes da Administração indireta federal.

13. Em relação às empresas estatais estaduais e municipais, a ANPD só tem competência para sancioná-las pelo descumprimento das obrigações impostas pela LGPD às empresas particulares. Eventual descumprimento de sua “missão pública” só pode ser sancionado pela entidade federativa que as criou.

14. A LGPD atribuiu à ANPD uma ampla competência normativa. Impõem-se duas restrições a essa atribuição. Primeira: ela é inválida caso viole a legalidade, vale dizer, possibilite à ANPD realizar ponderações autônomas no plano abstrato. Segunda: ela é inválida caso extrapole o âmbito da regulamentação técnica. A competência regulamentar é, no ordenamento brasileiro, privativa do Chefe do Executivo. Excepcionalmente, por autorização implícita da Constituição, admite-se a regulamentação técnica pelo respectivo órgão técnico.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

AMARAL, Francisco. *Direito civil*: introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ANDRADE, Leticia Queiroz. Poder normativo das agências reguladoras: legitimação, extensão e controle. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, n. 15, ago./out. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 15 abr. 2020.

- ATALIBA, Geraldo; GONÇALVES, J. A. Lima. Excedente contábil – sua significação nas atividades pública e privada. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 6, p. 277-280, 1994.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Conflito entre União e Estado – apoderamento pela União, sem recorrer ao Judiciário, de recursos tributários que a constituição declara pertencentes aos Estados, para saciar-se de alegados créditos – Inviabilidade. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 33, p 74-77, 2001.
- BITTAR, Carlos Alberto. *Direitos da personalidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Disponibilidade dos direitos da personalidade e autonomia privada*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito comercial – v. 1*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DE CUPIS, Adriano. *Os direitos da personalidade*. Tradução de Afonso Celso Furtado Rezende. Campinas: Romana, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. Tradução de José Alberto Froes Cal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Loteamentos urbanos à luz da Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*, São Paulo, vol. 3, n. 09, p. 121-154, abr./jun. 2019.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Qual é o critério para a incidência do Direito Administrativo? *Revista Colunistas de Direito do Estado*, www.direitodoestado.com.br, n. 257, 16.09.2016, Disponível em: <https://goo.gl/j3mPOH>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Estatuto jurídico das empresas estatais à luz da Constituição Federal. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (Coord.). *Estatuto jurídico das empresas estatais*. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 17-112.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Descentralização administrativa e contrafações. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 47-73, mar.-abr. 2019.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Ato administrativo. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo – v. 5: Ato administrativo e procedimento administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 31-437.
- MAZZA, Alexandre. *Agências reguladoras*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MEMMI, Albert. *Retrato do colonizado precedido de retrato do colonizador*. Tradução de Marcelo Jacques de Moraes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

- MENDES, Gilmar Ferreira. Âmbito de proteção de direitos fundamentais e as possíveis limitações. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. 1. ed., 2. tir. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- MUKAI, Toshio. *O direito administrativo e o regime jurídico das empresas estatais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- PETTER, Lafayette Josué. *Princípios constitucionais da ordem econômica*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Entidades administrativas e noção de lucro. *Revista Trimestral de Direito Público – RTDP*, São Paulo, v. 6, p. 263-268, 1994.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARTINS, Ricardo Marcondes. Proteção de dados pessoais e Administração Pública. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 133-149, jan./abr. 2021.
