



Coordenação-Geral de Administração
Protocolo da ANPD

PROTOCOLO DE DOCUMENTOS

IMPORTANTE!

Caso a solicitação tenha um procedimento específico na listagem de novos petições, o usuário deve optar por utilizá-lo.

DESCRIÇÃO DO PETICIONAMENTO

Descreva de forma sucinta o seu petição...



Documento assinado eletronicamente por **NATANIELA RODRIGUES DE CARVALHO, Usuário Externo - Coordenadora**, em 16/02/2024, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://anpd-super.mj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0101770** e o código CRC **58C1DB29**.

Referência: Caso responda a este documento, indicar expressamente o Processo nº 00261.001272/2024-31

SEI nº 0101770



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
Presidência

OFÍCIO SEI Nº 8/2024/PRES-INSS

Brasília, 16 de fevereiro de 2024.

Ao Senhor
FABRÍCIO GUIMARÃES MADRUGA LOPES
Coordenador-Geral de Fiscalização da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD
Coordenação-Geral de Fiscalização
Ministério da Justiça e Segurança Pública
Brasília - DF

Assunto: Recurso Administrativo - Despacho Decisório nº 1/2024/FIS/CGF.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 35014.031023/2024-77.

Senhor Coordenador-Geral,

1. Ao cumprimentá-lo, encaminho, em anexo, Recurso Administrativo em desfavor do Despacho Decisório nº 1/2024/FIS/CGF.
2. À disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que porventura se façam necessários.

Atenciosamente,

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO
Presidente

Anexos: I - Recurso Administrativo (SEI nº 14970600).



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO, Presidente**, em 16/02/2024, às 18:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **14970060** e o código CRC **0272FB4D**.

PRES – SAUS QUADRA 2 BLOCO O – Brasília – DF. CEP 70070946.
Telefone: (61) 3313-4065. E-mail: pres@inss.gov.br

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 35014.031023/2024-77

SEI nº 14970060

**INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL****RECURSO ADMINISTRATIVO****NUP: 00261.001888/2023-21****Processo nº 35014.031023/2024-77****INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, EDSON PINHEIRO ALVARISTA****ILMO. SR. DR. COORDENADOR-GERAL DE FISCALIZAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
– ANP**

O **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**, autarquia federal com sede em Brasília no Setor de Autarquias Sul, Bloco O, devidamente representada por seu Presidente e pela Procuradoria Federal Especializada do INSS, vem perante V. Senhoria apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face do **DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/FIS/CGF**, consoante os fatos e fundamentos a seguir aduzidos:

1. DA SANÇÃO APLICADA

O INSS foi autuado pela Coordenação de Fiscalização da ANPD sob a perspectiva do suposto cometimento das seguintes infrações à Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2019 – denominada Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD:

a) Não comunicação de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares de dados, conforme artigo 48 da LGPD; e

b) Não atendimento de medida preventiva, conforme artigo 32, § 2º, do Regulamento de Fiscalização da ANPD, aprovada por meio da Resolução CD/ANPD nº 1/2021.

Após instrução do processo, foi aplicada sanção “... PUBLICIZAÇÃO DA INFRAÇÃO, por violação ao art. 48 da LGPD”.

Nada obstante as considerações desenvolvidas pelo Douto COORDENADOR-GERAL DE FISCALIZAÇÃO da ANPD, reputa-se que a sanção aplicada não deva subsistir.

2. PRESSUPOSTOS PARA CONHECIMENTO DO RECURSO

O interesse em recorrer derivado da sucumbência, está evidenciado pela aplicação de sanção no sentido de publicização do suposto incidente de segurança, conforme fixado no **DESPACHO DECISÓRIO nº 1/2024/FIS/CGF**.

O INSS, à medida que foi a instituição autuada e sancionada, detém legitimidade para a interposição do recurso.

No que se refere à tempestividade, o caput do art. 58 da Resolução CD/ANPD Nº 1, de 28 de outubro de 2021 fixou 10 dias úteis de prazo para interposição de recurso administrativo. À medida que o despacho decisório nº 1/2024/FIS/CGF foi publicado em 01/02/2024 o presente recurso mostra-se tempestivo.

3. FATOS PERTINENTES AO PROCESSO

3.1. O incidente cibernético

No que diz respeito ao mérito da questão, a autuação ora impugnada está assentada no aumento volumétrico atípico de consultas de dados contidos no Sistema PLENUS, do INSS, a partir de acessos realizados por meio da rede da Advocacia-Geral da União.

O Sistema Plenus consiste em ferramenta de gestão de benefícios previdenciários e assistenciais, atuando como uma interface completa para gerir, consultar e solucionar pendências relativas a esses benefícios. Não é o sistema por meio do qual o INSS concede os benefícios, mas concentra informações decorrentes. Não compreende a gestão de senhas ou de acesso dos segurados ou beneficiários aos canais, sistemas ou aplicativos de atendimento e de requerimento de serviços ao INSS.

De acordo com Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – DATAPREV, às 17h46 do dia 23/09/2022, durante acompanhamento de rotina do mainframe do INSS, "... foram observadas consultas a dados de 4 a 6 vezes acima do comportamento normal, [REDACTED], e outros elementos com possibilidade de intenção maliciosa, originados da rede da AGU [REDACTED], com destino [REDACTED]"

O evento foi classificado como o "Incidente Cibernético EVTD202209004099".

3.2. A interlocução do INSS com a ANPD

De acordo com o Recibo Eletrônico de Protocolo – 3701051, datado de 19/10/2022, o Encarregado de Dados do INSS providenciou o preenchimento e o encaminhamento do formulário disponibilizado pela ANPD.

A ANPD entrou em contato com o encarregado do INSS em 26/10/2022 via e-mail, sugerindo reunião em função da comunicação de incidente encaminhada (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 11).

Novo e-mail da ANPD foi encaminhado aos 03/11/2022 (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 9), informando a necessidade de comunicação dos titulares e solicitando alguns documentos complementares, a saber:

- a) Formulário de incidente de segurança com informações complementares; e
- b) Relatório técnico de tratamento do incidente

A solicitação foi reiterada em 22/11/2022 alertando para a caracterização de obstrução da fiscalização pela ausência de resposta (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 10).

O encarregado respondeu a ANPD por e-mail encaminhado em 22/11/2022, informando que providências estavam sendo tomadas nas esferas do INSS, da AGU e da DATAPREV e concluiu esclarecendo que o relatório seria confeccionado e encaminhado.

A DATAPREV encaminhou ao INSS, via e-mail, nota técnica de caráter conclusivo em atendimento ao Incidente de Segurança 202209004099, em 12/12/2022 (35014.528489/2022-29, seq. 3).

A ANPD então emitiu o AVISO nº 33/2022/CGF/ANPD (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 15), em 29/12/2022, com base no artigo 55-J, inciso IV, da LGPD, no artigo 17 do Regimento Interno da ANPD (Portaria nº 1, de 8 de março de 2021) e no artigo 34 do Regulamento de Fiscalização (Resolução CD/ANPD nº1/2021). Ao referido aviso foi determinada a juntada dos documentos que seguem:

- a) esclarecimentos a respeito da atuação do agente de tratamento notificante, ou seja, se atua como controlador ou operador dos dados pessoais;
- b) formulário de incidente de segurança com informações complementares;
- c) relatório técnico de tratamento do incidente; e
- d) comunicação aos titulares a respeito da possível violação do sigilo dos dados no incidente, se cabível

Ao final do texto do aviso mencionado a ANPD fez constar exortação no sentido da instauração de Processo Administrativo Sancionador, caso não fossem atendidas suas requisições (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 15).

A Coordenadora de Proteção de Dados Substituta encaminhou via e-mail, em 04/01/2023, Relatório Conclusivo de Incidente confeccionado pela DATAPREV (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 113).

A DATAPREV confeccionou ainda memorando com objetivo de atender os questionamentos e as solicitações formuladas ao AVISO nº 33/2022/CGF/ANPD (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 113). Esses documentos foram encaminhados para o Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais do INSS por e-mail (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 140).

A DATAPREV ainda encaminhou ofício ao INSS em 06/02/2023 recomendando, a título de providências de curto prazo, o fechamento da INFOVIA destinada aos acessos da Advocacia-Geral da União - AGU à plataforma previdenciária (Seq. 13, NUP 35014.528489/2022-29).

A ANPD editou a Nota Técnica nº 13/2023/CGF/ANPD em 17/03/2023 (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 141). Da referida Nota é possível extrair os aspectos que seguem:

- a) apontou que o INSS não demonstrou a comunicação aos titulares dos dados vazados e determinou a comunicação de “todos os titulares presentes na base de dados”;
- b) indeferiu o pedido de sigilo dos autos do processo administrativo pertinente à atuação à medida que, não foi realizada referência a qualquer informação sigilosa específica que justificasse o pedido; e
- c) previu notificar a AGU para manifestar-se sobre os fatos dos autos;

A conclusão da Nota Técnica nº 13/2023/CGF/ANPD trouxe o conteúdo que segue:

6. CONCLUSÃO

6.1. Ante o exposto, sugere-se que seja determinado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a comunicação do incidente de segurança aos titulares de dados, nos termos do previsto no art. 48 da Lei Geral de Proteção de Dados c/c o inciso XXII do art. 17 do Regimento Interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD.

6.2. Ainda, que seja encaminhado ofício à Advocacia-Geral da União (AGU) para que se manifeste no presente processo quando ao incidente reportado pelo INSS requisitando, com base no inciso I do art. 5º do Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dado, as seguintes informações:

- a) O instrumento que prevê o compartilhamento de dados entre o INSS e a AGU.

- b) Esclarecimento sobre a finalidade do tratamento de dados realizado com os dados do INSS e, especificamente, se atua como controlador em relação a tais atividades de tratamento.*
- c) Se reconhece como válidos os acessos volumétricos apontados como irregulares pela DATAPREV e INSS ao sistema SISBEN.*
- d) Se foi consultada pelo INSS a respeito da possível irregularidade dos acessos volumétricos ao sistema SISBEN e, se cabível, quando foi consultada e em que data foi transmitida a resposta.*
- e) O relatório de tratamento do incidente de segurança produzido pela AGU e as conclusões da apuração a que se referiu o INSS.*
- f) Apresente a política ou, alternativamente, explicação sobre como é feita a gestão de acessos aos sistemas do INSS pela AGU.*
- g) Se elaborou relatório de impacto à proteção de dados pessoais referentes às atividades de tratamento de dados afetadas no incidente.*

A AGU foi então instada pela ANPD por meio do Ofício Nº 53/2023/CGF/ANPD, 09/04/2023, a prestar informações sobre o incidente em questão (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 146).

Acolhendo sugestões constantes da Nota Técnica nº 13/2023/CGF/ANPD, por meio do DESPACHO DECISÓRIO Nº 3/2023/CGF/ANPD (35014.528489/2022-29, seq. 4, fls. 148) de 09/04/2023, foi determinada ao INSS que promovesse no prazo de 10 (dez) dias comunicação pretendida.

A ANPD, por meio do Ofício nº 58/2023/CGF/ANPD conferiu ciência ao encarregado de dados do INSS acerca do DESPACHO DECISÓRIO Nº 3/2023/CGF/ANPD e estabeleceu prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentação de informações (certidão de intimação cumprida – 4139331 consta de fls. 154 do seq. 4 do NUP 35014.528489/2022-29).

Com o objetivo de prover a avaliação das determinações constantes da Nota Técnica nº 13/2023/CGF/ANPD, o encarregado de dados do INSS solicitou à Divisão de Prevenção, Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos - DTIR do INSS esclarecimento sobre a possibilidade de identificar as pessoas a serem eventualmente comunicadas (35014.528489/2022-29, seq. 6).

A Chefe da DTIR esclareceu no Despacho de 17/04/2023 (SEI/INSS 11355158) "... que não há possibilidade técnica de levantamento dos nomes dos segurados envolvidos no incidente ...". (35014.528489/2022-29, seq. 7).

O encarregado de dados do INSS, por meio de Despacho de 19/04/2023 (SEI/INSS 11379737), entendeu oportuno pedir esclarecimentos à AGU, em especial no sentido de certificar a ocorrência de casual vazamento, da natureza dos dados e a eventual identificação dos titulares (35014.528489/2022-29, seq. 8).

Por meio do DESPACHO n. 00072/2023/GAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU constante do seq. 9 do NUP 35014.528489/2022-29, foram solicitados esclarecimentos à AGU.

Nada obstante, a ANPD considerou descumprida medida preventiva e instaurou procedimento sancionador e intimou o INSS para apresentar defesa em 10 (dez) dias (SUPER/PR - 4411917 - ANPD - Auto de Infração, 03/08/2023, doc. SEI 12729700, 35014.293086/2023-34).

A partir do AVISO nº 33/2022/CGF/ANPD, da Nota Técnica nº 13/2023/CGF/ANPD, do DESPACHO DECISÓRIO Nº 3/2023/CGF/ANPD, evidencia-se que o ponto nodal do presente processo sancionador é o aventado descumprimento do dever de comunicação aos titulares dos dados pretensamente vazados conforme caput do artigo 48 da LGPD, seja de forma individual ou ampla na forma do § 2º do mesmo artigo.

Quando da abordagem dos fundamentos jurídicos da defesa, o dever de comunicar os titulares será abordado.

3.3. Medidas preventivas adotadas pelo INSS

Como medidas preventivas de acessos não autorizados o INSS vem adotando a obrigatoriedade de uso de certificado digital para todos os acessos a sistemas de benefícios aos servidores do INSS e usuários externos, incluindo os ambientes por meio do qual se consegue acesso ao Sistema Plenus.

Isso foi estabelecido por meio da Portaria DTI/INSS nº 67, de 21/12/2021.

Além da certificação digital, adquirida do Serpro no modelo A3 - token, foi estabelecido também que os acessos aos sistemas pelos usuários em teletrabalho ocorreriam ainda com [REDACTED]

Quanto ao Sistema Plenus, ambas as providências foram implementadas em agosto de 2022.

Ademais, no mês de dezembro de 2022 houve o [REDACTED] utilizada pela AGU para acesso ao Sistema Plenus, [REDACTED]

Tais medidas, segundo a DATAPREV, [REDACTED]

Contemporaneamente, a DTIR articulou a intermediação entre a DATAPREV e a AGU para o saneamento dos acessos [REDACTED] Assim, foram [REDACTED]

Após esse evento, não houve registro de incidentes relacionados aos sistemas do INSS utilizados pela AGU.

Vale ainda mencionar que o INSS aprovou seu Plano de Dados Abertos por meio da Resolução CEGOV/INSS nº 29, de 1º de junho de 2023, e está por aprovar seu Programa de Governança em Privacidade, por meio da Resolução CEGOV/INSS nº 32, de 15 de agosto de 2023.

3.4. Contribuições de outros órgãos federais para o tratamento do incidente.

Por meio da Nota Técnica n. 00027/2023/SGE/AGU, confeccionada em 24/04/2023, a AGU esclareceu que desempenhava a função de operador de dados pessoais. Considere-se a argumentação:

[REDACTED]

[REDACTED]

Assim, para minimizar o problema a AGU complementou as informações prestadas por meio da Nota Técnica n. 00002/2023/SGE/AGU, elaborada em 24/04/2023, com o relatório técnico acerca do incidente. A referida nota definiu seu objeto conforme segue:

[REDACTED]

[REDACTED]

Na sequência, estabeleceu a cronologia precisa dos fatos a partir da identificação do incidente cibernético conforme segue:

[REDACTED]

[REDACTED]

A Nota Técnica n. 00002/2023/SGE/AGU evidenciou ainda as recomendações realizadas pela DATAPREV conforme segue:

[REDACTED]

[REDACTED]

Por outro lado, como a origem do incidente se deu em ambiente externo, em especial em uma unidade da AGU, é importante trazer ao conhecimento da ANPD as iniciativas investigativas desenvolvidas por este órgão.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

A título de providências de caráter complementar implementadas pela AGU foram mencionadas na Nota Técnica n. 00002/2023/SGE/AGU as seguintes medidas:

[REDACTED]

No que toca às conclusões e recomendações a AGU pontou que:

[REDACTED]

De maneira que os elementos da boa-fé, asseguradas tanto na LGDP quanto na LINDB, demonstram que a medida sancionadora fugiu dos princípios constitucionais da proporcionalidade e razoabilidade.

Isto eiva de nulidade do presente processo sancionador. Isso será mais detidamente abordado com fundamentos fáticos e jurídicos mais abaixo.

4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO RECURSO ADMINISTRATIVO

4.1. Das nulidades identificadas

4.1.1. Ausência da motivação

O DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/FIS/CGF é nulo à medida que não fundamentou de forma adequada o afastamento da tese do sigilo da informação acerca de incidente cibernético com potencial danoso para os interesses econômicos do Estado brasileiro.

A aplicação combinada do art. 23 da LAI e do art. 15 do Decreto nº 10.748/2021 deve ser formal e tecnicamente afastada para que o julgamento se aperfeiçoe.

4.1.2. Ausência de ciência para AGU e PFE-INSS

O art. 10 da RESOLUÇÃO CD/ANPD Nº 1, DE 28 DE OUTUBRO DE 2021 tratou de forma genérica da intimação das instituições autuadas. Não previu tratamento específico nos casos de pessoas jurídicas de direito público.

Intimações destinadas a pessoas jurídicas de direito público devem ser encaminhadas a seu representante legal, conforme art. 75 do CPC.

O CPC é aplicável de forma subsidiária ao processo administrativo nos termos de seu art. 15.

Dessa forma, o processo é nulo desde o seu início, devendo ser reiniciado com a intimação do órgão competente da Advocacia-Geral da União para acompanhar toda tramitação e elaborar a defesa da autarquia indevidamente sancionada.

A rigor deveria ter sido encaminhada intimação para Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União criada pelo art. 10 da Lei 10.480/2002 conforme segue:

Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Acaso superadas as preliminares de nulidade suscitadas, passa-se à consideração do mérito da sanção aplicada.

4.2. Análise do DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/FIS/CGF

Considerado o DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/FIS/CGF, observou-se que a ANPD aplicou ao INSS sanção no sentido da PUBLICIZAÇÃO DA INFRAÇÃO, por violação ao art. 48 da LGP, com circunstância agravante nos termos do art. 32, § 2º, II, da Resolução CD/ANPD nº 1/2021, com imposição da seguinte medida corretiva, nos termos do art. 55, § 2º, I, do Regulamento de Fiscalização.

A referida decisão padece de pontuais vícios que justificam sua revisão pelo Conselho Diretor da ANPD, em especial com base nos fundamentos alinhados a seguir.

4.3. O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS

O INSS é uma autarquia federal criada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, a partir da fusão dos extintos Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

Nessa condição, consideradas as diversas alterações legislativas que trataram de suas atribuições específicas ao longo do tempo, atualmente tem suas competências previstas no artigo 2º do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, nele assim disposto:

Art. 2º Ao INSS compete operacionalizar:

I - reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

II - o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios assistenciais previstos na legislação; e

III - o reconhecimento do direito e a manutenção das aposentadorias e das pensões do regime próprio de previdência social da União, no âmbito das autarquias e das fundações públicas, nos termos do disposto no Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021.

Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de junho de 2023 [4], o INSS mantém atualmente cerca de 38 milhões de benefícios previdenciários do RGPS e assistenciais, que projetam um gasto anual estimado de R\$800 bilhões de reais.

No ano de 2022 o INSS processou aproximadamente 10 milhões de requerimentos de benefícios.

Segundo o mesmo Boletim, considera-se que existam aproximadamente 54 milhões de segurados contribuintes vinculados ao RGPS, de uma população economicamente ativa ocupada de 89 milhões de pessoas, conforme dados populacionais de 2021.

Tais números demonstram a dimensão extraordinária da atuação do INSS, pressupondo-se uma infinidade de dados e de relações jurídicas acumuladas ao longo do tempo, muito maior que os dados acima apresentados, que representam um retrato do momento atual, especialmente pelos mais de 100 (cem) anos da Previdência Social Brasileira que, juntamente com a Assistência Social, consubstanciam o maior programa de distribuição de renda permanente do mundo.

A segurança social é certamente uma marca distintiva e indelével do INSS, comprometido com a proteção das pessoas e seus dados e com a pontualidade histórica dos pagamentos dos benefícios.

É válido também mencionar que o INSS conta com sede em Brasília, 6 Superintendências Regionais (Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Florianópolis), 97 Gerências Executivas, 1.586 Agências da Previdência Social, 18 Serviços de Centralização de Atendimento de Benefícios (reconhecimento de direitos, manutenção e monitoramento), 6 Serviços de Centralização de Atendimento de Benefícios de Demandas Judiciais e aproximadamente 18 mil servidores, menos da metade do contingente de pessoal que dispunha há 10 anos.

Quanto aos canais remotos de atendimento, o INSS atua com o aplicativo “Meu INSS”, que oferece mais de 100 serviços e registra 62 milhões de acessos por mês, e com a “Central 135” (call center), havendo registros de 10 milhões de chamadas por mês. As Agências da Previdência Social registram 1,8 milhões de atendimentos presenciais.

Também é relevante ainda pontuar que o INSS conta atualmente com uma fila de espera de 1,8 milhões de pedidos de reconhecimento inicial de direitos [5].

Noutro ver, a representação judicial e extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídicos do INSS são prestados pela Procuradoria-Geral Federal - PGF, órgão da AGU, conforme artigo 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, que mantém entre si protocolos para compartilhamentos de informações, considerado o volume expressivo de demandas judiciais em que o INSS figura como parte e determina celeridade na obtenção de subsídios e cumprimento de decisões judiciais.

Vale o registro de que nos últimos 12 (doze) meses foram concedidos judicialmente cerca de 1,18 milhões de benefícios (14,5% do total de concessões), mediante atuação de aproximadamente 1.100 servidores do INSS.

Na representação judicial do INSS há cerca de 1.500 procuradores federais, quase a metade do contingente ativo da PGF na ocasião, responsáveis pela atuação em alguns milhões de ações previdenciárias e assistenciais.

Por outro lado, a DATAPREV, empresa pública vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, é a empresa que presta serviços de informação ao INSS, com a produção e manutenção de sistemas e banco de dados, responsável pela operacionalização do controle dos acessos.

Esse contexto é relevante para se compreender a expressividade dos números e a repercussão que a atuação pode ocasionar.

4.4. A AMPLA DIVULGAÇÃO DO INCIDENTE E AS PECULIARIDADES DO CASO SOB ANÁLISE

O Direito, enquanto conjunto de normas, incide sobre os fatos e as relações jurídicas de forma integral, como um monolito. Não se pode isolar um trecho do ordenamento para tentar identificar, classificar e compor todas as condutas e conflitos.

Não se pode escapar dos conflitos, sejam reais ou aparentes, identificados entre as normas jurídicas.

A LGPD certamente preencheu uma lacuna relevante ao ordenamento pátrio, tendo sido editada antes mesmo da própria constitucionalização do direito fundamental à proteção de dados ao inciso LXXIX do art. 5º da Constituição Federal.

Direito fundamental que, como todos os demais alinhados ao art. 5º da Constituição Federal, não tem caráter absoluto. Deve sofrer temperamentos, em especial no contato inevitável com diversos outros valores constitucionalmente assegurados.

É fato que houve algum nível de incidente de segurança por parte da Advocacia-Geral da União no trato dos *usercodes* dos sistemas do INSS. Não se sabe exatamente a que título e a destinação dos dados mas, ao que tudo indica, pessoas não autorizadas tiveram contato com dados de um relevante contingente de segurados.

O *caput* do art. 48 da LGPD prevê que diante de incidentes de segurança, o controlador deve comunicar a ANPD e o titular de dados.

Ocorre que, junto à LGPD incide sobre os fatos sob análise um conjunto relevante de normativos que não pode ser desconsiderado. É o caso de abordar os mais relevantes para se identificar o contexto normativo pertinente.

4.4.1. Contexto normativo

Para além do conteúdo constitucional já mencionado e representado pelo inciso LXXIX do artigo 5º, mostram-se relevantes ao deslinde do presente processo os normativos que seguem:

- a) a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, que trata da elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, prevendo-se que "os meios de armazenamento dos documentos digitais deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados" (parágrafo único do art. 3º);
- b) a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabelece, dentre outros, que o "tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais" (art. 31);
- c) a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, dentre os quais, "a proteção dos dados pessoais, na forma da lei" (art. 3º, III);
- d) especialmente a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), prevendo, dentre outras garantias, que "os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito" (art. 46); e
- e) a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, nela previsto como princípios "a proteção de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais)"

A LGPD não trouxe definição de incidente de segurança mas, o inciso V do artigo 4º do Decreto nº 10.748, de 16 de julho de 2021 definiu incidente cibernético como:

(...) ocorrência que comprometa, real ou potencialmente, a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade ou a autenticidade de sistema de informação ou das informações processadas, armazenadas ou transmitidas por esse sistema, que poderá também ser caracterizada pela tentativa de exploração de vulnerabilidade de sistema de informação que constitua violação de norma, política de segurança, procedimento de segurança ou política de uso;

Nada obstante, a LAI, ao tratar de hipóteses restritivas ao acesso de informações, em seu artigo 23, estabeleceu a possibilidade de serem classificadas como sigilosas informações "imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado".

E o Decreto nº 10.748, de 2021, que institui a Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos, considera que as informações sobre incidentes cibernéticos são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. Confira-se o disposto em seu artigo 15:

Art. 15. As informações específicas sobre os incidentes cibernéticos e sobre as configurações e características técnicas de ativos de informação de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado." (gn)

E o § 1º do mesmo dispositivo reforçou a necessidade de sigilo apontando o quando segue:

§ 1º As informações de que trata o caput somente poderão ser acessadas por profissionais autorizados pelas autoridades responsáveis pelos ativos de informação dos órgãos ou das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os dispositivos acima devem ser cotejados com o art. 48 da LGPD segundo o qual "o controlador deverá comunicar à autoridade nacional e ao titular a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares".

No § 2º do mesmo art. 48 também consta que a ANPD verificará a gravidade do incidente e poderá, caso necessário para a salvaguarda dos direitos dos titulares, **determinar ao controlador a adoção de providências, tais como a ampla divulgação do fato em meios de comunicação e medidas para reverter ou mitigar os efeitos do incidente.**

O cotejo entre o artigo 23 da LAI c/c com o artigo 15 do Decreto nº 10.748, de 2021 e o artigo 48 da Lei nº 13.709, de 2018 revela uma antinomia aparente. Antinomia que não resiste à aplicação do critério da especialidade.

Como regra pois, o controlador tem o dever de comunicar à ANPD e aos titulares dos dados sobre os incidentes cibernéticos, na presença de riscos ou danos relevantes. A comunicação deve se estabelecer de forma específica ou ampla, a depender das circunstâncias de cada caso.

Tratando-se, pois, de informação sigilosas “imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado”, incide regra constante da LAI e o art. 15 do Decreto nº 10.748, de 2021.

E ao Estado cabe classificar a informação conforme critérios definidos pelo art. 23 e seguintes da LAI.

A ampla divulgação pretendida pela ANPD tutela o interesse de alguns em detrimento do interesse de toda coletividade.

Vale aprofundar esse questão da prevalência do interesse público sobre o privado.

4.4.2. Prevalência do interesse público sobre o privado

Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta de forma incisiva o princípio supremacia do interesse público sobre o interesse privado, em seu clássico “Curso de Direito Administrativo”. E quando se propõe a traçar o conteúdo do referido princípio aduz:

"O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros.

Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. Para o Direito Administrativo interessam apenas os aspectos de sua expressão na esfera administrativa.

Para não deixar sem referência constitucional algumas aplicações concretas especificamente dispostas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, basta referir os institutos da desapropriação e da requisição (art. 5º, XXIV e XXV), nos quais é evidente a supremacia do interesse público sobre o interesse privado."

A supremacia do interesse público sobre o privado aparece defendido por José dos Santos Carvalho Filho em sua obra clássica “Manual de Direito Administrativo”. À referida obra o autor leciona o seguinte:

"As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.

Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.

Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais. Vemos a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, em que o interesse público suplanta o do proprietário; ou no poder de polícia do Estado, por força do qual se estabelecem algumas restrições às atividades individuais."

Maria Sylvia Zanella Di Pietro segue sustentando a sobrevivência do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e nesse sentido pontua:

"Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o Direito Romano) leva em conta o interesse que se tem em vista proteger; o direito privado contém normas de interesse individual e, o direito público, normas de interesse público.

Esse critério tem sido criticado porque existem normas de direito privado que objetivam defender o interesse público (como as concernentes ao Direito de Família) e existem normas de direito público que defendem também interesses dos particulares (como as normas de segurança, saúde pública, censura, disposições em geral atinentes ao poder de polícia do Estado e normas no capítulo da Constituição consagrado aos direitos fundamentais do homem).

Apesar das críticas a esse critério distintivo, que realmente não é absoluto, algumas verdades permanecem: em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

Com efeito, já em fins do século XIX começaram a surgir reações contra o individualismo jurídico, como decorrência das profundas transformações ocorridas nas ordens econômica, social e política, provocadas pelos próprios resultados funestos daquele individualismo exacerbado. O Estado teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada.

O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo."

Dados divulgados pelo Novo CAGED do MTE revelam evolução positiva dos números relativos à formalização de vínculos de emprego, com conseqüente inscrição junto INSS e inserção ao RGPS.

Essa tendência se mostra extremamente benéfica para o país e retrata momento relevante de retomada do crescimento.

A inscrição demanda tratamento de dados por parte do INSS que pode terminar sensivelmente afetada pela ampla divulgação pretendida.

E exatamente nesse ponto vale ponderar a razoabilidade e proporcionalidade da medida.

4.4.3. O devido processo legal substantivo - controle de razoabilidade e de proporcionalidade

Noutro ver, é importante pontuar que o processo administrativo sancionador deve observar o conteúdo da Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Dentre seus diversos dispositivos, relevante rememorar os princípios que deverão ser observados pela Administração Pública quando da gestão de processos administrativos.

No artigo 2º da Lei nº 9.784, de 1999 tem-se que a “... Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”.

Relevante ponderar acerca dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que são concretizadores do devido processo legal substantivo.

A razoabilidade foi tratada por Celso Antônio Bandeira de Mello conforme segue:

13. Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, juridicamente inválidas-, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Há na doutrina quem estabeleça uma relação bastante próxima entre a razoabilidade e a legalidade, o que tornaria assim sensivelmente mais grave a afronta aos padrões de razoabilidade. Nesse sentido José dos Santos Carvalho Filho aduz:

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa.

Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards de aceitabilidade. Dentro desse quadro, não pode o juiz controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu razoável.

Não lhe é lícito substituir o juízo de valor do administrador pelo seu próprio, porque a isso se coloca o óbice da separação de funções, que rege as atividades estatais. Poderá, isto sim, e até mesmo deverá controlar os aspectos relativos à legalidade da conduta, ou seja, verificar se estão presentes os requisitos que a lei exige para a validade dos atos administrativos. Esse é o sentido que os Tribunais têm emprestado ao controle.

Desse modo, quando alguns estudiosos indicam que “a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas”, parece-nos que a falta da referida

congruência viola, na verdade, o princípio da legalidade, porque, no caso, ou há vício nas razões impulsionadoras da vontade, ou o vício estará no objeto desta.

A falta de razoabilidade, na hipótese, é puro reflexo da inobservância de requisitos exigidos para a validade da conduta. Por outro lado, quando a falta de razoabilidade se calca em situação na qual o administrador tenha em mira algum interesse particular, violado estará sendo o princípio da moralidade, ou o da impessoalidade, como tivemos a oportunidade de examinar.

Com esses elementos, desejamos frisar que o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Se atuar fora desses padrões, algum vício estará, sem dúvida, contaminando o comportamento estatal. Significa dizer, por fim, que não pode existir violação ao referido princípio quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de licitude.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro por sua vez, trata em conjunto os princípios da razoabilidade e proporcionalidade conforme segue:

Trata-se de princípio aplicado ao Direito Administrativo como mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário.

Segundo Gordillo (1977:183-184), “a decisão discricionária do funcionário será ilegítima, apesar de não transgredir nenhuma norma concreta e expressa, se é ‘irrazoável’, o que pode ocorrer, principalmente, quando:

- a) não dê os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam ou;
- b) não leve em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios; ou
- c) não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar, ou seja, que se trate de uma medida desproporcionada, excessiva em relação ao que se deseja alcançar”.

A proporcionalidade por sua vez, foi elucidada por Bandeira de Mello conforme trecho que segue:

15. Este princípio enuncia a ideia- singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada - de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.

Sobremodo quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindidas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público.

Bandeira de Mello toca o ponto fulcral que caracteriza a desproporcionalidade da ampla comunicação do caso concreto. É desproporcional, pois imprime às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas.

No mesmo sentido Luiz Roberto Barroso lembre que a doutrina alemã decompõe em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Com efeito, a proporcionalidade estará atendida caso a iniciativa do Estado seja adequada ao fim que se pretende; a iniciativa deve ainda ser necessária para atendimento da finalidade pública pendente e, por fim, a proporcionalidade em sentido estrito exige ponderação entre o ônus imposto e o benefício pretendido.

A comunicação ampla conforme pretendida pela ANPD, no que se refere a matérias sensíveis de interesse do Estado Brasileiro, impõe um gravame desproporcional à medida que, os riscos a que submete o

Regime Geral de Previdência Social – RGPS, são sensivelmente mais relevantes do que os benefícios que a informação trará a um grupo determinado de segurados.

Ademais, as medidas necessárias ao atendimento do interesse público já foram tomadas pelos agentes de tratamento, a saber, o INSS, DATAPREV e AGU, que agiram com total transparência e atenderam aos preceitos legais e normativos da LGPD.

A aplicação desproporcional do remédio tem potencial para prejudicar o paciente e, as consequências dessa desproporção não foram medidas pela ANPD. Aplicou a norma isolada e dissociada de todo o contexto da Administração Pública Federal, desconsiderando peculiaridades e relevância da política gerida pelo INSS.

Há que ainda ser considerada a boa-fé desta Autarquia na condução do incidente de segurança verificado, para adequada dosimetria da pena.

A boa-fé é conceito amplamente disseminado no arcabouço legal pátrio, podendo ser encontrada sua previsão no Código de Defesa do consumidor, no Código Civil Brasileiro e também, na LGPD. É considerado como princípio basilar do direito, tendo como função elementar estabelecer um padrão ético de conduta para as partes envolvidas na relação jurídica.

O art. 52, § 1º, da LGPD estabelece os critérios e parâmetros a serem observados para a aplicação de sanção, dentre eles, se destaca o princípio da boa-fé do eventual infrator.

Significa dizer que na etapa da dosimetria da sanção a ser aplicada a eventual infrator a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) deverá considerar a atitude do eventual infrator.

Nas palavras do prof. Eduardo Tomasevicius Filho *“De modo simplificado, age-se em conformidade com a boa-fé mediante o cumprimento de três deveres: coerência, informação e cooperação.”* (<https://www.conjur.com.br/2020-mar-09/direito-civil-atual-principio-boa-fe-lgpd/>)

Fato é que deve ser levada em consideração na dosimetria da pena a boa-fé do eventual infrator, sendo relevante a sua conduta quando da identificação de ocorrência de incidente de segurança, com a adoção das medidas necessárias e adequadas para contenção de danos, que é o caso dos presentes autos.

O INSS adota política de boas práticas e governança, na forma do art. 50 da LGPD, tendo conduzido o incidente de segurança em questão nos autos, com lisura, transparência e eficiência na sua identificação e adoção das providências necessárias para contenção do incidente, conforme já relatado no item 3.3 deste recurso.

O consequentialismo nas decisões judiciais e administração será abordado adiante.

4.4.4. O Consequencialismo e a LINDB

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 introduziu de forma incisiva ao ordenamento pátrio o chamado consequentialismo.

O consequentialismo, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho [14], encerra um “ método interpretativo que leva em conta, como fundamental, a antevisão dos efeitos oriundos da decisão.”

A novidade ficou bem marcada nos art. 20 a 22 do Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB) cujo conteúdo segue:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (gn).

O *caput* do artigo 20 da LINDB atraiu a necessidade de a Administração avaliar a consequência de suas decisões.

O parágrafo único do artigo 20 por sua vez, repetiu a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao exigir que decisões administrativas impondo razoabilidade e proporcionalidade às decisões administrativas.

Trabalhando a proporcionalidade instituída ao artigo 20 da LINDB José dos Santos Carvalho Filho aduz:

Apesar disso, o legislador enunciou que a motivação será o elemento de comprovação da necessidade e da adequação de medida imposta ou de invalidação de ato, contrato, processo ou norma administrativa (art. 20, parágrafo único). O preceito, conquanto relevante, não traz, a rigor, nenhuma novidade. Com efeito, a moderna interpretação das decisões administrativas já há muito considera fundamentais os elementos justificativos da conduta, com base no art. 93, IX, da CF, porquanto o aplicador poderá aferi-los em confronto com os efeitos da decisão. Incide aqui o princípio da proporcionalidade, cabendo à autoridade demonstrar a inviabilidade de alternativas.

O parágrafo único do artigo 21 da LINDB reforça a ideia de que, a rigor, o procedimento corretivo de eventuais anomalias identificadas deve ser “... proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”.

Do *caput* do artigo 22 observa-se que, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo deverão ser consideradas quando da interpretação das normas.

Tais dispositivos, em suma, buscam promover uma abordagem holística para a aplicação do direito, considerando tanto os fundamentos normativos e suas possíveis interpretações quanto as implicações práticas das decisões tomadas, com o objetivo final de alcançar resultados justos e equitativos.

Segundo Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro:

"Nesse ambiente, a LINDB, na qualidade de norma de sobre direito, irradia seus efeitos sobre as esferas administrativa e controladora, além da judicial, como se depreende da leitura dos seus artigos, notadamente ser referencial normativo para interpretação de normas jurídicas, afastando, no seu artigo 20, a possibilidade de decisão com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam observadas as consequências práticas da decisão.

(...)

Não se trata de refutar abstratamente a aplicação dos princípios. Trata-se, pois, da definição de parâmetro relevante que pretende afastar a insegurança jurídica decorrente de decisões puramente principiológicas adaptáveis à solução pretendida pelo controlador, sem que este tenha que motivar de forma adequada a sua decisão a partir da análise da situação concretamente vivenciada pelo agente público.

No que concerne ao dever de motivação, Palmas recorda que "os ônus de fundamentação não são constrangimentos aos controladores, mas antes respostas que devem ser fornecidas em função do tipo de decisão que será tomada", seja pela administração, seja pelo controlador. É certo que não há qualquer inovação no que tange ao dever de motivar, posto que este é inerente à prática de atos administrativos. Entretanto, a LINDB almeja promover uma delimitação do espaço decisório, especialmente na hipótese de a motivação ser norteada por valores jurídicos abstratos."

Dado esse contexto, impõe-se ponderar que a comunicação aos titulares, além de impossível materialmente, não alcançaria resultados úteis à sociedade caso fosse realizada de modo indistinto nos termos do § 2º, I, do artigo 48 da LGPD.

Aliás, a ampla divulgação exigiria uma motivação específica por parte da ANPD a respeito das condições estabelecidas em tal dispositivo. Confira-se o dispositivo:

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

(...)

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

I - ampla divulgação do fato em meios de comunicação; e

II - medidas para reverter ou mitigar os efeitos do incidente.

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

Os vocábulos “verificará”, “poderá” e “juízo” certamente encerram uma necessidade de motivação expressa das medidas previstas nos incisos do § 2º do artigo 48 da LGPD, nas hipóteses em que houver riscos ou danos relevantes para os titulares de dados, ponderada a atuação dos controladores dos dados na adoção de medidas técnicas necessárias para resolver as disfunções.

Dado esse cenário, observa-se que a Coordenação de Fiscalização da ANPD não aferiu objetivamente os elementos presentes no dispositivo acima transcrito, deixando de ponderar os aspectos do incidente de dados de que trata este processo sancionador, como a gravidade, os riscos e danos, e menos ainda em pensar nas consequências de sua determinação.

As consequências não foram consideradas. A ANPD tratou a matéria como um processo ordinário, aplicando de forma isolado um dispositivo da LGPD. Desconsiderou a relevância do INSS e da política pública que esta autarquia concretiza.

Com efeito, não se revela razoável e proporcional a exigência em publicizar o incidente, sob a perspectiva de um incerto acesso de dados indeterminados e envolvendo um número também indeterminado de pessoas, observada dimensão dos números que envolvem o INSS, cujo pequeno resumo foi apresentado alhures.

Por outro lado, a Coordenação de Fiscalização da ANPD não emprestou qualquer valor às medidas que foram tomadas incontinentemente no sentido de investigar, comunicar e sanear o problema identificado, num ambiente de absoluta boa-fé e transparência nos processos administrativos.

4.4. A definição do conteúdo a ser publicizado na comunicação ampla

O DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/FIS/CGF trouxe, para além do desacerto da aplicação da sanção de comunicação ampla, a definição da metodologia de publica e da literalidade do conteúdo.

A LGPD não previu essa possibilidade de forma expressa e, não se prover sanção ou restrição a direitos por meio de interpretação extensiva. Infelizmente o DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/FIS/CGF inovou de forma primária a ordem jurídica e criou uma metodologia de sancionamento com contornos próprios.

A aplicação de sanção exige guarda da estrita legalidade, sob pena de conferir-se indesejável margem ao arbítrio.

Portanto, acaso sejam recusados os argumentos já lançados, requer-se que sejam suprimidas as referências acerca da metodologia (veículo) de publicação e da literalidade dos avisos.

4.5. A interpretação da LGPD como atribuição da ANPD

Não se ignora o fato de que à ANPD cabe a deliberação em caráter terminativo acerca da interpretação da LGPD. Ocorre que, o caso sob análise transcende a LGPD, atrai a incidência de outros diplomas, e distancia-se sobremaneira do conteúdo ordinário das demais infrações apreciadas.

Não se pode perder de vista ainda que, sob a perspectiva constitucional, em especial a partir do art. 131 da Constituição Federal, "a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo."

Trata-se de uma questão estratégica para o Estado brasileiro e que não pode ser tratada sem acurada avaliação das consequências. É preciso que a avaliação do cerne da divergência identificada seja avaliado de forma plural, sem viés pré-definido.

Requer-se nesse sentido, que o Diretor relator faça uso da prerrogativa que lhe faculta o art. 64 da RESOLUÇÃO CD/ANPD nº 1, de 28 de outubro de 2021, e solicite à PFE-ANPD análise e manifestação conforme o RIANPD.

4.6. A conveniência da composição dos interesses envolvidos

Esgotada a fase de contencioso administrativo da sanção aplicada, verificado eventual descumprimento por parte do ente sancionado, os autos deverão ser encaminhados à PFE-ANPD para tomada de providência pertinentes.

Ocorre que, a superação de conflitos entre instituições federais, como regra, não se por meio do Poder Judiciário.

A Lei nº 9.469/97 previu ao § 1º de seu art. 1º a criação de câmaras especializadas, com objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações.

O art. 2º do mesmo normativo previu que “O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes das empresas públicas federais mencionadas no caput do art. 1º poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores inferiores aos fixados em regulamento.”

A superação da controvérsia dá-se por meio de termo de ajustamento de conduta, conforme art. 4º-A da Lei nº 9.469/97.

As Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, no que se refere ao âmbito federal, foram regulamentadas por meio da PORTARIA nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, e a submissão de conflitos a conciliação pode ser realizada por “dirigentes de entidades da Administração Federal indireta”.

Relevante pontuar que, conforme previsto ao art. 11 da Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, o insucesso na composição das autarquias junto à CCAF faz incidir o § 1º do art. 36 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Considere-se:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 1º Na hipótese do caput, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta.

(...)

Sendo assim, tratando-se de autarquias co-irmã há o dever legal de submissão à resolução pacífica dos conflitos.

5. Pedidos:

a. acolhimento das preliminares de nulidade aventadas, para:

a.1. determinar que Coordenador- Geral de Fiscalização da Autoridade Nacional De Proteção de Dados – ANPD proceda nova decisão, manifestando-se de forma explícita acerca da aplicação do art. 23 da LAI combinado com art. 15 do Decreto nº 10.748/2021;

a.2. nova intimação do INSS, desta feita de forma válida, através de seu representante legal, a Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União;

b. acaso superadas as preliminares de nulidade suscitadas, requer-se a reforma da decisão contida ao DESPACHO DECISÓRIO Nº 1/2024/FIS/CGF para, a partir da consideração da natureza sigilosa do acidente cibernético identificado, afastar e exigência de ampla divulgação do evento.

Brasília, 15 de fevereiro de 2024.

ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO

Presidente do INSS



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRO ANTONIO STEFANUTTO, Presidente**, em 16/02/2024, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 35014.031023/2024-77

SEI nº 14970600

Criado por [diogo.figueiredo](#), versão 53 por [diogo.figueiredo](#) em 16/02/2024 18:04:38.

Usuário Externo (signatário):	NATANIELA RODRIGUES DE CARVALHO
Data e Horário:	16/02/2024 18:37:00
Tipo de Peticionamento:	Processo Novo
Número do Processo:	00261.001272/2024- 31
Interessados:	
NATANIELA RODRIGUES DE CARVALHO	
Protocolos dos Documentos (Número SEI):	
- Documento Principal:	
- Protocolo	0101770
- Documentos Complementares:	
- Documento OFÍCIO SEI Nº 8/2024/PRES-INSS	0101771
- Anexo Recurso Administrativo	0101772

O Usuário Externo acima identificado foi previamente avisado que o peticionamento importa na aceitação dos termos e condições que regem o processo eletrônico, além do disposto no credenciamento prévio, e na assinatura dos documentos nato-digitais e declaração de que são autênticos os digitalizados, sendo responsável civil, penal e administrativamente pelo uso indevido. Ainda, foi avisado que os níveis de acesso indicados para os documentos estariam condicionados à análise por servidor público, que poderá alterá-los a qualquer momento sem necessidade de prévio aviso, e de que são de sua exclusiva responsabilidade:

- a conformidade entre os dados informados e os documentos;
- a conservação dos originais em papel de documentos digitalizados até que decaia o direito de revisão dos atos praticados no processo, para que, caso solicitado, sejam apresentados para qualquer tipo de conferência;
- a realização por meio eletrônico de todos os atos e comunicações processuais com o próprio Usuário Externo ou, por seu intermédio, com a entidade porventura representada;
- a observância de que os atos processuais se consideram realizados no dia e hora do recebimento pelo SEI, considerando-se tempestivos os praticados até as 23h59min59s do último dia do prazo, considerado sempre o horário oficial de Brasília, independente do fuso horário em que se encontre;
- a consulta periódica ao SEI, a fim de verificar o recebimento de intimações eletrônicas.

A existência deste Recibo, do processo e dos documentos acima indicados pode ser conferida no Portal na Internet do(a) Autoridade Nacional de Proteção de Dados.