

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD

Assunto: **Proposta de Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público**

Referência: Processo SEI nº 00261.001448/2021-11

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de guia orientativo sobre tratamento de dados pessoais pelo Poder Público à luz da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). O guia tem por finalidade apoiar e orientar esses agentes de tratamento no que se refere a vários aspectos do tratamento de dados pessoais.

2. A LGPD dispõe, em seu Capítulo IV, especificamente sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, além de prever outros dispositivos ao longo de seu texto que tratam sobre esses agentes. Ademais, nos termos do que dispõe o art. 55-J, incisos VI e VII da LGPD, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) tem competência para promover o conhecimento sobre as normas e políticas públicas de proteção de dados pessoais e elaborar estudos sobre a proteção de dados pessoais.

3. O Regimento Interno da ANPD, aprovado pela Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, em seu art. 16, atribui a esta Coordenação-Geral de Normatização as competências de elaboração de guias e recomendações, bem como proposições normativas, regulamentos, orientações e procedimentos simplificados, nos termos da LGPD, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor.

4. Diante das competências acima mencionadas e tendo em vista diversas consultas de órgãos públicas recebidas pela Ouvidoria da ANPD acerca do tratamento de dados pessoais, foi elaborada proposta de minuta de guia orientativo.

5. A primeira versão da minuta foi submetida a comentários e sugestões dos demais servidores da ANPD entre os dias 20 e 27 de outubro de 2021. Também foi realizada apresentação do guia ao Conselho Diretor em 22 de outubro de 2021. As contribuições recebidas foram analisadas pela equipe de trabalho criada, que procedeu a diversos ajustes na minuta. Considerando

que o texto do guia mudou substancialmente, foi realizada nova consulta interna entre os dias 26 de novembro e 10 de dezembro de 2021. Nova apresentação ao Conselho Diretor foi feita no dia 16 de dezembro de 2021. As novas contribuições foram analisadas e a equipe de trabalho fez novos ajustes na minuta.

6. Após a revisão dos ajustes realizados, elaborou-se a presente versão do guia (3081035), que segue para avaliação pela Assessoria Jurídica da ANPD e, posteriormente, será submetida à apreciação do Conselho Diretor para deliberação da matéria.

7. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1 Contextualização

8. A LGPD inaugurou um novo regime jurídico referente ao tratamento de dados pessoais no país e introduziu novos conceitos, direitos e obrigações ao estruturar nacionalmente um sistema efetivo de proteção de dados pessoais com objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

9. O Capítulo IV da LGPD dispõe sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, observa-se que esse tratamento deve ser realizado para o atendimento de finalidade pública do órgão ou entidade, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, nos termos do art. 23 da LGPD.

10. Além disso, destaca-se também as disposições sobre o uso compartilhado de dados pelo Poder Público, que deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, conforme disposto no art. 26 da LGPD.

11. Cabe ainda mencionar a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), que dispõe sobre a divulgação, com base no interesse público, de informações relativos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do poder público.

12. Diante desse cenário, dado que a aplicação desses novos conceitos, direitos e obrigações ao cotidiano de órgão públicos nem sempre é simples, mormente considerando a complexidade do objeto tutelado em si, percebe-se um espaço farto para interpretações e regulamentação pela ANPD, a quem incumbe zelar pelos dados pessoais, bem como regulamentar a LGPD e a sua implementação.

13. A confecção de um guia com esse propósito, por conseguinte, é tanto conveniente quanto oportuna.

14. Entre as competências da ANPD, estão a de promover o conhecimento sobre as normas e políticas públicas de proteção de dados pessoais e elaborar estudos sobre a proteção de dados pessoais, conforme autoriza os incisos VI e VII do do art. 55-J da própria LGPD:

Art. 55-J. Compete à ANPD:

(...)

VI - promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança;

VII - promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade

15. Adicionalmente, o Regimento Interno da ANPD, aprovado pela Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, prevê como competência da Coordenação-Geral de Normatização a elaboração de guias e recomendações:

Art. 16. São competências da Coordenação-Geral de Normatização, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 13.709, de 2018, no Decreto nº 10.474, de 2020, e na legislação aplicável:

(...)

II - elaborar guias e recomendações, bem como proposições normativas, orientações e procedimentos simplificados nos termos da Lei nº 13.709, de 2018, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor;

16. Sendo assim, o guia visa orientar agentes do Poder Público sobre conceitos e parâmetros dispostos na LGPD de forma a auxiliar os órgãos no tratamento de dados pessoais que estejam sob sua tutela, cumprindo o que está disposto na LGPD e no Regimento Interno da ANPD.

2.2 Da Minuta do Guia Orientativo

17. O presente guia foi escrito buscando alcançar e esclarecer todo o tipo de agente do Poder Público. Portanto, buscou-se utilizar uma linguagem acessível, bem como fornecer diversos exemplos práticos.

Apresentação

18. Apresenta a visão geral do guia e seus objetivos.

A LGPD o Poder Público e as Competências da ANPD

19. Neste item, é feita breve explicação sobre a LGPD, sobre a interpretação de “Poder Público” trazido na Lei e as competências da ANPD,

inclusive em relação ao Poder Público.

Bases Legais

20. Neste tópico, busca-se esclarecer as principais bases legais de tratamento de dados aplicáveis ao Poder Público. Dividiu-se essa seção em quatro subseções, para cada base legal pertinente: (i) consentimento, (ii) legítimo interesse, (iii) cumprimento de obrigação legal ou regulatória e (iv) execução de políticas públicas.

21. Destaca-se que consentimento e legítimo interesse são bases legais que são aplicáveis em casos específicos no Poder Público.

22. Nesse sentido, inseriu-se nota de rodapé sobre a experiência da União Europeia sobre legítimo interesse, em que o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública.

23. Já quanto à base legal de cumprimento de obrigação legal ou regulatória, cabe citar a abordagem de normas de conduta, que tratam de uma regra que disciplina um comportamento com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento e normas de organização, que dispõem sobre processos e competências.

24. Sobre a base legal de execução de políticas públicas, abordou-se dois aspectos: i) administração pública, considerando órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas; e ii) política pública sob a perspectiva da existência do ato formal que institui a política pública, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres) e do aspecto material, em que uma política pública envolve, em geral, a definição de um programa ou ação governamental específico, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público.

Princípios

25. Este tópico apresenta alguns princípios, dispostos no art. 6º da Lei, e foca nos que mais se relacionam às particularidades que devem ser

observadas pelo Poder Público. O tópico está dividido nas seguintes subseções: (i) finalidade e adequação, (ii) necessidade e (iii) transparência e livre acesso.

26. Destaque para os princípios de finalidade e adequação, com a abordagem de que o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

27. Já o princípio da transparência (art. 6º, VI da LGPD) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais.

28. Por fim, o princípio da necessidade busca preservar que os dados coletados serão aqueles necessários para a execução da finalidade do tratamento de dados.

Compartilhamento de dados pessoais pelo setor público

29. Neste item são apresentadas as hipóteses legais de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público previstas na LGPD, especialmente as dispostas nos arts. 25, 26 e 27 da lei.

30. São também apresentados os principais requisitos que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Cada requisito é uma das seguintes subseções: (i) formalização e registro, (ii) objeto e finalidade, (iii) base legal, (iv) duração do tratamento, (v) transparência e direito dos titulares, (vi) prevenção e segurança e (vii) outros requisitos.

31. Os requisitos sugeridos no guia orientativo são embasados pelas experiências de casos concretos e pelos estudos desenvolvidos pela autoridade.

Divulgação de dados pessoais

32. Este tópico aborda especificamente as dúvidas suscitadas por diversos agentes públicos a respeito da divulgação de dados pessoais. Explica-se que a decisão de divulgação envolve a ponderação entre os princípios de privacidade e proteção de dados pessoais, ancorados principalmente na LGPD,

e o de divulgação de informações relativas à execução de políticas públicas, principalmente disposta na Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (“LAI”). Esclarece-se, contudo, que a ANPD não possui mandato legal para interpretar a LAI e que o cumprimento da LGPD pelo Poder Público exige uma análise mais ampla que não se resume à atribuição de sigilo a dados pessoais. O tópico explica então os parâmetros e princípios que devem ser observados pelo Poder Público para cumprimento da LGPD quando da decisão de divulgar dados pessoais.

Anexo I

33. O Anexo I do guia apresenta um quadro que resume as recomendações de uso compartilhado de dados

Anexo II

34. O Anexo II apresenta um resumo do que deve ser observado na divulgação de dados pessoais pelo Poder Público.

35. Espera-se que as explicações e exemplos expostos no guia proporcionem um melhor entendimento da LGPD e sua aplicação aos agentes de tratamento do Poder Público.

36. Por fim, cabe ressaltar que o guia não tem efeito normativo vinculante e deve ser entendido como um guia de boas práticas, que poderá ser atualizado e aperfeiçoado sempre que necessário. Assim, não se pretende submeter o referido guia ao procedimento de consulta pública e audiência pública.

3. CONCLUSÃO

37. A presente Nota Técnica submete à Assessoria Jurídica a proposta de Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público (3081035), que busca estabelecer diretrizes não-vinculantes aos agentes do Poder Público sobre tratamento de dados pessoais.

38. Diante do exposto, encaminha-se à Assessoria Jurídica para análise do Guia Orientativo.

4. ANEXO

39. Minuta de Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais por Órgãos Públicos (3081035).

CRISTIANE LANDERDAHL DE ALBUQUERQUE

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

De acordo.

RODRIGO SANTANA DOS SANTOS
Coordenador-Geral de Normatização Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Santana dos Santos, Coordenador(a)-Geral substituto(a)**, em 17/12/2021, às 16:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#) .



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Landerdahl de Albuquerque, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 17/12/2021, às 16:29, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **2988111** e o código CRC **CBAAF7F8** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Versão para consulta interna (revista – novembro/2021)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas	10
IV. PRINCÍPIOS	12
Finalidade e adequação	13
Necessidade	14
Transparência e livre acesso	14
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO.....	16
(a) Formalização e registro	17
(b) Objeto e finalidade.....	17
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	18
(e) Transparência e direitos dos titulares	19
(f) Prevenção e segurança.....	19
(g) Outros requisitos.....	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS.....	20
ANEXO I.....	24
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	24
ANEXO II.....	25
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público	25

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e sugestões de forma contínua, por intermédio do e-mail normatizacao@anpd.gov.br, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD.
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa natural. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a

³ O art. 1º da LGPD é expreso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados.

III. BASES LEGAIS

13. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

14. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁵ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

15. O consentimento é a hipótese apropriada nos casos em que o titular autoriza que seus dados sejam tratados. Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

16. Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

17. Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando

⁵ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

18. Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

19. Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

20. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

21. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

22. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

23. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer limitações aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

24. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁶

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas

⁶ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

25. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

26. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das *normas de conduta* e das *normas de organização*.⁷

27. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma *norma de conduta*, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁸

28. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

29. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de *normas de organização*, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e atribuições.⁹ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

⁷ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁸ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

⁹ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de *estrutura*, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

30. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

31. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “*com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público*”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de *normas de conduta*, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de *normas de organização* previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

32. O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”.

Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

33. A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(1) Administração pública

34. O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, *desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas*.

35. De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹⁰

36. Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) Políticas públicas

37. O conceito de *políticas públicas* não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

¹⁰ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

38. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

39. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “*leis e regulamentos*”.

40. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹¹

41. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

42. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

IV. PRINCÍPIOS

43. A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do

¹¹ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

44. De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

45. Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma *finalidade pública*, que seja: (i) *legítima*, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) *específica*, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) *explícita*, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) *informada*, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil acesso ao titular dos dados.

46. Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma *limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais*. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

47. Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

48. Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

49. No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

50. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹² recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior;

¹² Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

(iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

51. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta.

52. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indiscriminada de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

53. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a

forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais.

54. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

55. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹³

56. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

57. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem

¹³ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome será divulgado na agenda pública da autoridade. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

58. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

59. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

60. Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantida dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁴

¹⁴ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no

61. Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgãos públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

62. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

63. Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁵

64. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

65. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

66. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será

que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [tradução livre]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁵ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados, que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁶

67. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

68. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

69. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

70. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que autorizada a conservação de dados pessoais.

71. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

72. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer,

¹⁶ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “*não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.*”

conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

73. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

74. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

75. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

76. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

77. É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo recebedor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para entes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

78. Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

79. Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados

acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

80. A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

81. Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

82. No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre dois princípios: de um lado, a privacidade e a proteção de dados pessoais e, de outro, a publicidade. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

83. Enquanto o primeiro princípio demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).

84. Como mencionado neste Guia, a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação. Assim, a ANPD não possui mandato legal para fixar interpretação específica sobre o alcance dos critérios definidos na LAI para eventual divulgação de informações pessoais.¹⁷

85. Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁸ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

86. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

87. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos envolvidos e os impactos para os titulares dos dados pessoais e sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos.

88. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

89. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou a eliminação da informação.

90. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que

¹⁷ Os critérios em questão estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁸ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

“contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

91. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.¹⁹

92. Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

93. Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

94. Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

¹⁹ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

95. Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período de duração do uso compartilhado dos dados e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e entidades responsáveis;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (avaliação conforme o caso concreto)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Parâmetro</u>	<u>Recomendação</u>
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Versão para consulta interna (revista – novembro/2021)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas	11 14
IV. PRINCÍPIOS	13 12
Finalidade e adequação	13
Necessidade	14
Transparência e livre acesso	15 14
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO	16
(a) Formalização e registro	17
(b) Objeto e finalidade	18 17
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	19 18
(e) Transparência e direitos dos titulares	19
(f) Prevenção e segurança	19
(g) Outros requisitos	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS	20
ANEXO I	25 24
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	25 24
ANEXO II	26 25
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público	26 25

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e sugestões de forma contínua, por intermédio do e-mail normatizacao@anpd.gov.br, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD.
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a

³ O art. 1º da LGPD é expresso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados⁵.

13. Importante ressaltar, por fim, que o servidor público que infrinja a LGPD também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma, conforme o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Dessa forma, tratar dados pessoais indevidamente, como, por exemplo, vendendo banco de dados, alterando ou suprimindo cadastros de forma inadequada ou usando dados pessoais para fins ilegítimos pode levar à responsabilização do servidor público que praticou o ato ilegal.

III. BASES LEGAIS

14. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

15. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁶ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

16. Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

⁵ Conforme o Parecer nº 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (NUP 0130.000035/2021-97), sobre a abrangência da competência da ANPD.

⁶ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

17. Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

18. Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

19. Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

20. Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é

a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

21. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

22. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

23. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

24. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer restrições aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

25. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁷

⁷ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

26. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

27. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das *normas de conduta* e das *normas de organização*.⁸

28. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma *norma de conduta*, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁹

29. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

30. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de *normas de organização*, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e atribuições.¹⁰ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do

⁸ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁹ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

¹⁰ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de

exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

31. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

32. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “*com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público*”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de *normas de conduta*, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de *normas de organização* previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento

estrutura, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “*é a obrigação objetiva de algo que deve ser feito, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.*” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito.** 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

33. O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

34. A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(1) Administração pública

35. O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, *desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas*.

36. De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹¹

37. Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que

¹¹ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) Políticas públicas

38. O conceito de *políticas públicas* não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

39. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

40. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “*leis e regulamentos*”.

41. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹²

42. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

43. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

¹² BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

IV. PRINCÍPIOS

44. A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

45. De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

46. Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma *finalidade pública*, que seja: (i) *legítima*, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) *específica*, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) *explícita*, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) *informada*, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil compreensão e acesso ao titular dos dados.

47. Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma *limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais*. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

48. Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

49. Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

50. No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

51. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹³ recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

52. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

53. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.

54. É importante, ainda, que entidades do Poder Público exerçam cautela em eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam ocorrer em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários.

¹³ Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

55. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais. Esses princípios também são essenciais para garantir o direito fundamental de todos os indivíduos à informação administrativa.

56. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

57. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹⁴

¹⁴ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a

58. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

59. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome poderá ser divulgado na agenda pública da autoridade, salvo eventual restrição legal. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

60. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

61. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços

indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

62. Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantia dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁵

63. Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgão públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

64. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

65. Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁶

¹⁵ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]”. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [tradução livre]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁶ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados,

66. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

67. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

68. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁷

69. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

70. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

71. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que

que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

¹⁷ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “*não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]*. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.”

o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

72. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que é autorizada a conservação de dados pessoais.

73. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

74. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer, conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

75. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

76. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

77. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

78. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

79. É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo recebedor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para antes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados

pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

80. Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

81. Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

82. A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

83. Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

84. No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre direitos: de um lado, o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, o direito de todos os indivíduos à informação sobre as atividades do Poder Público. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

85. Enquanto o primeiro conjunto de direitos demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).¹⁸

86.

87. Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁹ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

88. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

89. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

90. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

¹⁸ Os critérios de divulgação de informações pessoais estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁹ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

91. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou a eliminação da informação.

92. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que “contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

93. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.²⁰

94. Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

95. Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicos avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas

²⁰ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

96. Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

97. Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da

área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período de duração do uso compartilhado dos dados, de forma fundamentada, e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e entidades responsáveis;• Divulgação de maneira que as informações sobre dados pessoais tratados pela entidade sejam de fácil compreensão;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (<i>avaliação conforme o caso concreto</i>)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Parâmetro</u>	<u>Recomendação</u>
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento;• Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.



NOTA n. 00001/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU

NUP: 01030.000003/2022-72

INTERESSADOS: AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

ASSUNTOS: PROTEÇÃO DA INTIMIDADE E SIGILO DE DADOS

1. Trata-se de processo enviado a essa Assessoria Jurídica pela Coordenação-Geral de Normatização (SEI nº 00261.001448/2021-11), contendo a Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD (SEI nº 2988111, Sapiens, seq. 1, p. 01 a 05) e a minuta do "Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público" (SEI nº 3081058, Sapiens seq. 1, p. 6 a 30) em que a CGN solicita a análise do referido documento.
2. Da Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD extrai-se que:
 - o O guia orientativo proposto objetiva apoiar e orientar os agentes de tratamento de dados pessoais no âmbito do Poder Público sobre conceitos e parâmetros dispostos na LGPD, de forma a auxiliar os órgãos no tratamento de dados pessoais que estejam sob sua tutela.
 - o Para sua elaboração, foram consideradas, em especial, diversas consultas sobre o tema que foram apresentadas à Ouvidoria da ANPD.
 - o Tal atividade está amparada pelos incisos VI e VII do art. 55-J da LGPD, que dispõem que a ANPD tem competência para promover o conhecimento sobre as normas e políticas públicas de proteção de dados pessoais e para elaborar estudos sobre a proteção de dados pessoais e pelo art. 16 da Portaria nº 1, de 08 de março de 2021, que confere à CGN a atribuição de elaborar guias e recomendações a serem submetidas à aprovação do Conselho Diretor da ANPD.
 - o A primeira versão do guia foi submetida à consulta interna no âmbito da ANPD e apresentada ao Conselho Diretor na última quinzena de outubro de 2021; após alterações substanciais, a versão seguinte do guia foi submetida a nova consulta interna entre final de novembro e começo de dezembro de 2021 e, em seguida, novamente apresentada ao Conselho Diretor; após terem sido realizados ajustes na minuta de acordo com as contribuições recebidas, a minuta do guia foi encaminhada para análise dessa ASJUR/ANPD.
 - o É necessário ter em mente que o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve ser realizado para o atendimento da finalidade pública do órgão ou entidade, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público (art. 23 da LGPD) e que o compartilhamento de dados pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas (art. 26 da LGPD); mas, além disso, é necessário atentar para o fato de que o Poder Público deve observar as disposições da Lei de Acesso à Informação (LAI) referentes à divulgação, com base no interesse público, de informações referentes às suas atividades, possibilitando, assim, aos cidadãos o exercício do controle social.
 - o Considerando a complexidade da concretização e da harmonização desses objetivos, princípios e direitos, a proposta de elaboração de um guia orientativo sobre o tema mostra-se conveniente e oportuna.
 - o Assim, o guia busca estabelecer diretrizes não-vinculantes aos agentes de tratamento Poder Público esclarecendo tópicos como: as principais bases legais para tratamento de dados pelo Poder Público; os princípios aplicáveis; o compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público; as possibilidades de divulgação de dados pessoais. Tendo em vista ainda que o guia tem o propósito de nortear a atividade dos agentes públicos das mais diversas carreiras e formações, a minuta faz uso de linguagem acessível e de exemplos ilustrativos.
3. Passa-se à análise.
4. Inicialmente, cabe ressaltar que o **Guia Orientativo não é considerado um ato normativo em sentido estrito**, por não se constituir em norma cogente, mais se aproximando da figura da *soft law*, utilizada no direito internacional, por não instituir um procedimento obrigatório.
5. Sendo assim, **as orientações do Guia não vinculam o administrado**, nem é esta a finalidade pretendida de acordo com a Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD, caso em que haveria de ser utilizado o devido processo normativo estabelecido para tal ato (art. 55-J, §2º, da Lei nº 13.708, de 2018).
6. Além disso, cabe apontar, que **os exemplos apresentados no guia são meramente ilustrativos, não dispensando, em nenhuma hipótese, a análise do caso concreto e a consideração de todas as suas especificidades**.
7. Destaca-se, ademais, o caráter plástico do Guia ao possibilitar orientações que permitam aos agentes de tratamento de dados melhor interpretar e aplicar a LGPD, o que **não elide, entretanto,**

a atuação fiscalizadora e mesmo sancionatória da ANPD em caso de infração à lei. Ressalva-se apenas que, dado o caráter orientativo, é aplicável o disposto no art. 19 do Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019, a atenuar eventual exigência de comportamento diverso em decorrência do princípio da segurança jurídica, enquanto perdurar tal orientação:

Segurança jurídica na aplicação das normas

Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.

8. Ultrapassadas tais questões preliminares, importa assinalar que a última versão do Guia (documento SEI nº 3081058, Sapiens seq. 1, p. 6 a 30) está dividida nos seguintes tópicos:

- o Apresentação
- o A LGPD, o Poder Público e as Competências da ANPD
- o Bases legais (tópico subdividido em: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal ou regulatória e execução de políticas públicas)
- o Princípios (tópico subdividido em: finalidade e adequação, necessidade, transparência e livre acesso)
- o Compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público (tópico subdividido em: formalização e registro, objeto e finalidade, base legal, duração do tratamento, transparência e direitos dos titulares, prevenção e segurança, outros requisitos)
- o Divulgação de dados pessoais
- o Anexos referentes ao uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público e aos cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público.

9. A apresentação do guia delimita o escopo do guia (embora não mencione expressamente seus destinatários, como o fez a Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD), endereça de forma específica as questões a serem tratadas e destaca o caráter plástico, inicial e orientativo do documento, bem como a possibilidade de envio de comentários e sugestões à CGN a qualquer tempo, para atualizações oportunas.

10. No tópico sobre a LGPD, o Poder Público e as Competências da ANPD, em que se faz uma breve explanação sobre o conceito de Poder Público adotado pela LGPD (que dialoga com o conceito trazido pela Lei de Acesso à Informação) e se pontua a competência da ANPD, **sugere-se, no parágrafo 7, utilizar, ao invés de dignidade da pessoa natural, a nomenclatura pela qual o princípio é conhecido doutrinária e jurisprudencialmente, qual seja, dignidade da pessoa humana.**

11. Além disso, **sugere-se que, ao tratar da competência da ANPD, nos parágrafos 11 e 12, seja referenciado o PARECER n. 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (o que pode se dar inclusive em nota de rodapé), de forma a reforçar o posicionamento institucional já expedido.**

12. **Sugere-se, ainda, neste ponto, acrescentar parágrafo que trate sobre a possibilidade de responsabilização administrativa - pessoal e autônoma, na forma do art. 28 da LINDB - do servidor público que pratique ato em afronta às regras previstas na LGPD ou que afronte os direitos por ela protegidos.** Como exemplo, pode ser citada a possibilidade de responsabilização, perante a ANPD, do servidor público que venda base de dados do órgão público, sem prejuízo de eventuais apurações nas searas civil, penal e administrativo-disciplinar.

13. No tópico sobre as Bases Legais, no item Consentimento, **sugere-se, no parágrafo 15, a exclusão da primeira frase**, uma vez que a redação, da forma como está, pode gerar a interpretação equivocada de que sempre que o titular autorizar o tratamento de seus dados pessoais, o consentimento será a base legal adequada, entendimento que, como é sabido, não procede. Com efeito, nos casos em que o tratamento de dados ocorrer, por exemplo, em função de cumprimento de obrigação legal ou regulatória do ente público ou para a execução de políticas públicas, o tratamento de dados será legítimo independentemente do consentimento do interessado, por se fundamentar em base legal diversa e que se situa no mesmo patamar hierárquico do consentimento (passível, portanto, de afastá-lo). Ao fim e ao cabo, s. m. j., parece possível, inclusive, inferir-se uma espécie de caráter residual do consentimento como base legal para o tratamento de dados, ou seja, apenas cabível quando as demais bases legais, mais específicas, não se aplicarem ao caso concreto (cabendo lembrar, entretanto, que, nesses casos, ganha força o aspecto informacional do tratamento de dados como forma de proteger o direito fundamental do titular).

14. Nesse sentido, veja-se o entendimento de Chiara Spadaccini de Teffé e de Mário Viola:

O consentimento do titular dos dados recebeu tutela destacada na LGPD, ainda que não seja, vale lembrar, a única hipótese legal para o tratamento de dados pessoais nem hierarquicamente superior às contidas no rol do Art. 7 ou 11 da lei. Aliás, em determinados casos, a obtenção do consentimento poderá ser até mesmo inadequada, tendo em vista a existência de outra base legal mais precisa para o tratamento da questão. Nesses casos, parece mais adequado e seguro que ela seja utilizada e não o consentimento do titular do dado, ainda que seja possível obtê-lo.^[1]

15. Seguindo no mesmo tópico, no item Legítimo interesse, **sugere-se alterar, na primeira frase do parágrafo 23, o vocábulo "limitações" por "restrições"**. Isso porque, s. m. j., o raciocínio ali apresentado sobre a restringibilidade dos direitos fundamentais baseia-se na teoria externa (que

entende que o direito fundamental e as suas restrições não constituem um todo unitário; ao contrário, são diferentes) e não na teoria interna (que defende a unidade do direito e de suas limitações - limites imanentes). Nesse contexto, como forma de harmonizar o argumento jurídico com o raciocínio desenvolvido, parece ser mais apropriado se falar em restrições aos direitos e não em limitações.^[2]

16. Além disso, considerando que o próprio guia indica que a utilização da base legal do *legítimo interesse* para tratamento de dados realizado pelo Poder Público é excepcional e tendo em conta que, em regra, a finalidade última da atuação estatal está sempre vinculada à concretização do *interesse público* - o que, de toda forma, poderia criar algum tipo de dúvida interpretativa, em uma ideia que misture os dois conceitos (*legítimo interesse público*) -, **parece possível - e, por isso, sugere-se avaliar - a adequação de se atrelar a interpretação da base legal do legítimo interesse para o Poder Público apenas aos casos em que a atuação estatal diga respeito ao interesse público secundário**^[3] (já que, s. m. j., com relação ao interesse público primário, haverá outras bases legais que melhor fundamentam o tratamento de dados), em consonância, inclusive, com o que consta na Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD, no sentido de que "autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública".

17. No tópico que trata sobre os Princípios, no subtópico Finalidade e adequação, parece oportuno acrescentar no item iv do parágrafo 45, que a informação a ser disponibilizada sobre a finalidade do tratamento deve ser de fácil compreensão pelo titular dos dados, como forma de reforço do aspecto informacional que, no caso, serve como principal salvaguarda o direito fundamental à proteção de dados e tendo em vista que, no caso concreto, a cognoscibilidade pode demandar mais que a mera utilização de linguagem simples. Desta forma, **sugere-se complementar a redação do item iv, parte final do parágrafo 45 para "de fácil compreensão e de fácil acesso" ou para "de fácil compreensão e acesso"**.

18. Ainda no mesmo tópico, no item Necessidade, **sugere-se alterar o uso do vocábulo "indiscriminado" por "indistinto", por, s. m. j., traduzir de forma mais clara a mensagem que se quer transmitir; além disso, sugere-se acrescentar a ideia de que o princípio da necessidade também desaconselha o tratamento de dados pessoais dos titulares quando a finalidade que se persegue possa ser atingida por outros meios menos gravosos para o titular dos dados (inclusive referente à eventual possibilidade de tratamento discriminatório decorrente do tratamento de dados pessoais)**.

19. Além disso, **sugere-se avaliar a inserção, no tópico sobre o princípio da necessidade, de alertas sobre: (i) a cautela quanto a eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam surgir em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários, risco que deve ser considerado como um efeito gravoso para o titular dos dados, a ponto, inclusive, de obstaculizar o tratamento; (ii) a exigência de que o princípio da necessidade também seja avaliado em momentos posteriores à coleta, como quanto à preservação e à eliminação dos dados pessoais**.

20. Também no tópico que trata sobre Princípios, no item sobre Transparência e Livre Acesso, **sugere-se indicar, no parágrafo 53, que, no caso específico em análise, os princípios da transparência e do livre acesso salvaguardam o direito fundamental de todos os indivíduos à informação, direito este que inclui o direito à informação administrativa** (de onde se extrai, por exemplo, as bases da Administração aberta, da *accountability* e do controle social).

21. Quanto a este ponto, veja-se, a título de exemplo, a doutrina de Ingo Sarlet e Carlos Molinaro, no sentido de que o direito fundamental à informação engloba o direito de acesso à informação em face dos órgãos estatais:

Quando nos referimos ao "direito da informação" nos referimos ao resultado das interações socioculturais que no decorrer da história formataram a comunicação social, sendo produzidas por um conjunto de mandamentos sociais, políticos e morais que resultaram em um conjunto de normas jurídicas regulatórias e disciplinadora daquelas relações (portanto, de um direito à informação). Por conseguinte, esse é um segmento jurídico do Direito decorrente do que poderíamos chamar de direito das "relações informativas", de tal sorte que o assim chamado "direito da informação" abarca tanto a liberdade de informação, quanto os direitos à informação, **incluindo o direito de acesso à informação em face dos órgãos estatais.** (sem negrito no original)^{[4][5]}

22. Além disso, **sugere-se alterar a redação do Exemplo 10, de forma a tornar a tornar a hipótese apresentada menos peremptória, buscando evitar, assim, eventuais equívocos interpretativos** - para tanto, apresenta-se a seguinte alternativa de redação da segunda frase do exemplo: "Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome **poderá ser** divulgado na agenda pública da autoridade, **salvo eventual restrição legal**".

23. No tópico sobre Compartilhamento de Dados Pessoais pelo Poder Público, no item sobre Formalização e registro, **sugere-se acrescentar, na referência indicada no parágrafo 63, buscando evitar eventuais equívocos interpretativos, a informação de que, muito embora o Decreto nº 10.046/2019 tenha dispensado a celebração de convênio, de acordo de cooperação técnica ou de instrumentos congêneres para o compartilhamento de dados entre órgãos do Poder Executivo federal, essa dispensa não abrange a necessidade de registro da operação, nos termos do art. 37 da LGPD** (ou seja, tal dispensa diz respeito apenas à formalização, não englobando a necessidade de registro).

24. No tópico sobre Divulgação de Dados Pessoais, **sugere-se reavaliar a redação da segunda frase do parágrafo 82, em que se afirma que a análise da disponibilização pública**

de dados pessoais "envolve uma ponderação entre dois princípios". É que, na verdade, além de serem citados mais de dois bens, direitos ou valores jurídico-constitucionais que possuem diferentes conformações (i. privacidade; ii. proteção de dados pessoais; iii. publicidade; iv. transparência), fato é que privacidade e proteção de dados pessoais não são princípios, mas sim direitos fundamentais individuais (ainda que se adote a teoria de Robert Alexy dos direitos fundamentais enquanto princípios, dado seu caráter de mandado de otimização, isso não desvirtua sua principal natureza jurídica^[6]). Assim, s. m. j., parece juridicamente mais apropriado se afirmar que a situação envolve a ponderação entre direitos: o direito à privacidade e o direito à proteção de dados do titular dos dados pessoais, de um lado, e, de outro, o direito à informação de todos os indivíduos, que gera para o Estado os deveres de publicidade e de transparência. Ou, ao menos, que se afirme que a ponderação pode envolver diferentes bens, valores, direitos e princípios jurídico-constitucionais.

25. No mesmo sentido do que foi dito no parágrafo anterior, **sugere-se, no parágrafo 83 do guia, reavaliar o uso da palavra "princípio" na primeira frase.**

26. **No parágrafo 84, por sua vez, sugere-se reavaliar a manutenção da última frase ou, no mínimo, alterar sua redação, uma vez que, considerando que existem pontos de contato entre a LAI e a LGPD referente ao tema de proteção de dados pessoais, não parece razoável se excluir a competência de atuação da ANPD de forma tão peremptória como foi feito na redação do guia - *verbis*:**

Assim, a ANPD não possui mandato legal para fixar interpretação específica sobre o alcance dos critérios definidos na LAI para eventual divulgação de informações pessoais

27. Com efeito, a sugestão apresentada no parágrafo anterior diz respeito à necessidade de se reforçar a posição da ANPD como uma autoridade de garantia do direito fundamental à proteção de dados pessoais, e não uma autoridade que se restrinja a atuar apenas sob o amparo normativo da LGPD, nos termos das competências elencadas no art. 55-J, incisos I, II, IV, VI, VII, XIII, XX, XXIII e no art. 55-K, parágrafo único da referida lei (o que vocaciona a competência da ANPD para a proteção de dados pessoais de forma ampla, ou seja, dentro de todo o sistema garantidor da proteção de dados pessoais na ordem jurídica brasileira).

28. **No anexo I, sugere-se:**

- na primeira recomendação sobre objeto e finalidade, acrescentar "ou tratados" - "descrição dos dados pessoais que serão coletados ou tratados" -, uma vez que a operação sobre a qual se indicará a finalidade pode se referir a outro tipo de tratamento de dado pessoal que não a coleta;
- na recomendação sobre duração do tratamento, acrescentar que a definição do período de duração do uso compartilhado dos dados deve ser fundamentada;
- na recomendação sobre transparência e direitos dos titulares, acrescentar na primeira recomendação a necessidade de que a informação divulgada seja de fácil compreensão pelo titular dos dados.

29. No anexo II, **sugere-se acrescentar, no primeiro parâmetro, a recomendação de avaliar a possibilidade de se atingir a finalidade indicada sem o tratamento dos dados pessoais.**

30. Por fim, **sugerem-se alguns ajustes meramente redacionais:**

- No parágrafo 7, sugere-se alterar "da dignidade" por "a dignidade", uma vez que, s.m.j., o complemento, no caso, é para o verbo "garantir" (garantir... a dignidade da pessoa humana).
- Na segunda frase do parágrafo 34, sugere-se acrescentar um espaço entre as palavras "quanto" e "dos".
- No parágrafo 60, sugere-se alterar "garantida dos direitos dos titulares" por "garantia dos direitos dos titulares".
- No parágrafo 70, sugere-se alterar , na última frase,"em que autorizada" por "em que é autorizada".
- No parágrafo 87, sugere-se avaliar a última frase para se acrescentar informação sobre quais são os riscos, impactos e os danos sobre os quais se menciona - apresenta-se a seguinte alternativa de redação: "é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento dos dados pessoais".
- No parágrafo 91, sugere-se, para maior clareza, alterar "a limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários" por "limitar a divulgação àqueles dados efetivamente necessários".
- No mesmo parágrafo 91, sugere-se incluir "por exemplo" logo após "nesse sentido": "Nesse sentido, por exemplo, em cumprimento à decisão proferida pelo STF (...)".
- No parágrafo 92, sugere-se reavaliar a segunda frase, para evitar o uso repetido da conjunção aditiva "e" (podendo ser alterada por "bem como");
- Também no parágrafo 92, segunda frase, sugere-se alterar "dos benefícios" para "os benefícios", uma vez que, salvo engano, a expressão é complemento de "levando em consideração (...)".

31. Diante do exposto, observadas as **recomendações dos parágrafos 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28 e 29 desta Nota**, e abstraídos os aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade, entende-se que o Guia não transborda as competências institucionais da ANPD, nem inova no ordenamento jurídico, apenas estabelecendo orientações para a aplicação da lei, as quais devem ser consideradas pela ANPD em eventual análise de infração, nos termos do art. 19 do

DANIELLY CRISTINA ARAÚJO GONTIJO
PROCURADORA FEDERAL
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

RAPHAEL RODRIGUES VALENÇA DE OLIVEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

GABRIEL NETTO BIANCHI
CONSULTOR JURÍDICO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01030000003202272 e da chave de acesso 0cf5e72a

Notas

1. [^] VIOLA, Mario; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de, *Tratamento de dados pessoais na LGPD: estudo sobre as bases legais dos artigos 7º a 11º*, in: DONEDA, Danilo et al (Orgs.), **Tratado de proteção de dados pessoais**, Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 117 a 148.
2. [^] Por todos, veja-se: NOVAIS, Jorge Reis, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 2ª ed. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal-Coimbra Editora, 2010, p. 292 a 322 e SILVA, Virgílio Afonso da, *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*, São Paulo: Malheiros Ed., 2010, p. 127 a 143.
3. [^] Sobre a diferença entre interesse público primário e interesse público secundário, veja-se, por todos, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (**Curso de direito administrativo**, 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 65 e 66): "43. (...) Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto incluído o depósito intertemporal destes mesmos interesses, põe-se a nu a circunstância de que não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado e demais pessoas de Direito Público. 44. É que, além de subjetivar estes interesses, o Estado, tal como os demais particulares, é, também ele, uma pessoa jurídica, que, pois, existe e convive no universo jurídico em concorrência com todos os demais sujeitos de direito. Assim, independentemente do fato de ser, por definição, encarregado dos interesses públicos, o Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais, e que, tal como os interesses delas, concebidas em suas meras individualidades, se encarnam no Estado enquanto pessoa. Estes últimos não são interesses públicos, mas interesses individuais do Estado, similares, pois (sob prisma extrajurídico), aos interesses de qualquer outro sujeito. Similares, mas não iguais. Isto porque a generalidade de tais sujeitos pode defender estes interesses individuais, ao passo que o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como instrumentais ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, ipso facto, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles. 45. Esta distinção a que se acaba de aludir, entre interesses públicos propriamente ditos - isto é, interesses primários do Estado - e interesses secundários (que são os últimos a que se aludiu), é de trânsito corrente e moente na doutrina italiana, e a um ponto tal que, hoje, poucos doutrinadores daquele país se ocupam em explicá-los, limitando-se a fazer-lhes menção, como referência a algo óbvio, de conhecimento geral. (...)"
4. [^] SARLET, Ingo Wolfgang e MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição brasileira*, Revista da AGU, ano XIII, n. 42, p. 9 a 38, 2014.
5. [^] Cite-se, a título de exemplo: LÓPEZ-AYLLON, Sérgio, *El derecho a la información como derecho fundamental*, in: CARPIZO, Jorge; CARBONELL, Miguel; CUEVA, Mario de la (Orgs.), *Derecho a la información y derechos humanos: estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, 1. ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 157 a 181. GUICHOT, Emilio, *El sentido, el contexto y la tramitación de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, in: GUICHOT, Emilio (Org.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madri: Tecnos, 2014, p. 17 a 34.
6. [^] ALEXY, Robert, **Teoria dos direitos fundamentais**, 2ª. São Paulo: Malheiros, 2012.

Documento assinado eletronicamente por GABRIEL NETTO BIANCHI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 797427571 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIEL NETTO BIANCHI. Data e Hora: 17-01-2022 11:37. Número de Série: 1982222058698146066. Emissor: AC VALID RFB v5.

Documento assinado eletronicamente por RAPHAEL RODRIGUES VALENCA DE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 797427571 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAPHAEL RODRIGUES VALENCA DE OLIVEIRA. Data e Hora: 17-01-2022 11:03. Número de Série: 43421327892759594645206506893. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por DANIELLY CRISTINA ARAUJO GONTIJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 797427571 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLY CRISTINA ARAUJO GONTIJO. Data e Hora: 17-01-2022 10:56. Número de Série: 13490824. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Nota Técnica nº 2/2022/CGN/ANPD

Assunto: Guia de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de guia orientativo sobre tratamento de dados pessoais pelo Poder Público à luz da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). O guia tem por finalidade apoiar e orientar esses agentes de tratamento no que se refere a vários aspectos do tratamento de dados pessoais.

2. A LGPD dispõe, em seu Capítulo IV, especificamente sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, além de prever outros dispositivos ao longo de seu texto que tratam sobre esses agentes. Ademais, nos termos do que dispõe o art. 55-J, incisos VI e VII da LGPD, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) tem competência para promover o conhecimento sobre as normas e políticas públicas de proteção de dados pessoais e elaborar estudos sobre a proteção de dados pessoais.

3. O Regimento Interno da ANPD, aprovado pela Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, em seu art. 16, atribui a esta Coordenação-Geral de Normatização (“CGN”) as competências de elaboração de guias e recomendações, bem como proposições normativas, regulamentos, orientações e procedimentos simplificados, nos termos da LGPD, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor.

4. Diante das competências acima mencionadas e tendo em vista diversas consultas de órgãos públicos recebidas pela Ouvidoria da ANPD acerca do tratamento de dados pessoais, foi elaborada uma proposta de minuta de guia orientativo.

5. A equipe que elaborou o guia é composta pelos seguintes servidores:

6. A primeira versão da minuta foi submetida a comentários e

sugestões dos demais servidores da ANPD entre os dias 20 e 27 de outubro de 2021. Também foi realizada apresentação do guia ao Conselho Diretor em 22 de outubro de 2021. As contribuições recebidas foram analisadas pela equipe de trabalho criada, que procedeu a diversos ajustes na minuta. Considerando que o texto do guia mudou substancialmente, foi realizada nova consulta interna entre os dias 26 de novembro e 10 de dezembro de 2021. Nova apresentação ao Conselho Diretor foi feita no dia 16 de dezembro de 2021. As novas contribuições foram analisadas e a equipe de trabalho fez novos ajustes na minuta.

7. Após a revisão dos ajustes realizados, elaborou-se a versão do guia (3081035), que foi submetida para avaliação pela Assessoria Jurídica da ANPD em 17 de dezembro de 2021.

8. A Assessoria Jurídica da ANPD se manifestou sobre a minuta e realizou recomendações de ajustes, nos termos do Parecer nº 00001/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (3133317), de 18 de janeiro de 2022.

9. É o relatório.

2. ANÁLISE

10. O Parecer exarado pela Assessoria Jurídica sugeriu as seguintes recomendações:

I - No parágrafo 7, substituir dignidade da pessoa “natural” por dignidade da pessoa “humana” nomenclatura pela qual o princípio é conhecido doutrinária e jurisprudencialmente;

II - Nos parágrafos 11 e 12, referenciar o Parecer n. 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU para que seja reforçado o posicionamento institucional já expedido;

III - Acrescentar parágrafo que trate sobre a possibilidade de responsabilização administrativa – pessoal e autônoma, na forma do art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro);

IV - Excluir a primeira frase do parágrafo 15, considerando que pode gerar interpretação errada de que o consentimento será a base legal adequada sempre que o titular autorizar o tratamento de seus dados;

V - Substituir, na primeira frase do parágrafo 23, “limitações” por “restrições” como forma de harmonizar o

argumento jurídico com o raciocínio desenvolvido no texto, que é baseado na teoria externa;

VI - Avaliar a adequação de se atrelar a interpretação da base legal do legítimo interesse para o Poder Público apenas nos casos que digam respeito ao interesse público secundário, já que para o interesse público primário há bases legais mais adequadas;

VII - Complementar a redação do item iv, parte final do parágrafo 45 com “de fácil compreensão e fácil acesso” ou com “de fácil compreensão e acesso”;

VIII - Substituir, no item Necessidade, “indiscriminada” por “indistinta” por traduzir de maneira mais adequada o que se quer transmitir;

IX - Acrescentar, ainda no item Necessidade, a ideia de que esse princípio desaconselha o tratamento de dados pessoais quando a finalidade perseguida pode ser atingida por outros meios menos gravosos para o titular de dados;

X - Também no item sobre o princípio da Necessidade, avaliar a inserção de alertas sobre: (a) cautela quanto a eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam surgir em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários e (b) exigência de que o princípio da necessidade também seja avaliado em momentos posteriores à coleta;

XI - No parágrafo 53, indicar que os princípios da transparência e livre acesso salvaguardam o direito fundamental à informação administrativa;

XII - Alterar a redação do Exemplo 10 para tornar a hipótese apresentada menos peremptória e, assim, substituir “seu nome será divulgado” por “seu nome poderá ser divulgado” e acrescentar, ao final da frase, “salvo eventual restrição legal”;

XIII - No parágrafo 63, acrescentar a informação de que o compartilhamento de dados entre órgãos do Poder Executivo federal deve ser registrado, nos termos do art. 37 da LGPD, mesmo que o Decreto nº 10.046/2019 tenha dispensado a celebração de convênios ou de acordo entre esses entes para esse fim;

XIV - Reavaliar a redação da segunda frase do parágrafo 82 para substituir “princípios” por “direitos” e refletir melhor que a ponderação se dá entre diversos direitos;

XV - No mesmo sentido do item anterior, reavaliar o termo “princípio” na primeira frase do parágrafo 83;

XVI - Reavaliar a última frase do parágrafo 84 de forma a não excluir a competência da ANPD em relação a divulgação de dados pessoais de forma tão peremptória, tendo em vista os vários pontos de contatos da LGPD e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI);

XVII - No Anexo I, as recomendações foram as seguintes:

- *na primeira recomendação sobre objeto e finalidade, acrescentar "ou tratados" - "descrição dos dados pessoais que serão coletados ou tratados" -, uma vez que a operação sobre a qual se indicará a finalidade pode se referir a outro tipo de tratamento de dado pessoal que não a coleta;*
- *na recomendação sobre duração do tratamento, acrescentar que a definição do período de duração do uso compartilhado dos dados deve ser fundamentada;*
- *na recomendação sobre transparência e direitos dos titulares, acrescentar na primeira recomendação a necessidade de que a informação divulgada seja de fácil compreensão pelo titular dos dados.*

XVIII - No Anexo II, acrescentar, no primeiro parâmetro, a recomendação de avaliar a possibilidade de se atingir a finalidade indicada sem o tratamento dos dados pessoais;

XIX - Por fim, o parecer sugere os seguintes ajustes redacionais:

- *No parágrafo 7, sugere-se alterar "da dignidade" por "a dignidade", uma vez que, s.m.j., o complemento, no caso, é para o verbo "garantir" (garantir... a dignidade da pessoa humana).*
- *Na segunda frase do parágrafo 34, sugere-se acrescentar um espaço entre as palavras "quanto" e "dos".*
- *No parágrafo 60, sugere-se alterar "garantida dos direitos dos titulares" por "garantia dos direitos dos titulares".*
- *No parágrafo 70, sugere-se alterar, na última frase, "em que autorizada" por "em que é autorizada".*

- *No parágrafo 87, sugere-se avaliar a última frase para se acrescentar informação sobre quais são os riscos, impactos e os danos sobre os quais se menciona - apresenta-se a seguinte alternativa de redação: "é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento dos dados pessoais".*
- *No parágrafo 91, sugere-se, para maior clareza, alterar "a limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários" por "limitar a divulgação àqueles dados efetivamente necessários".*
- *No mesmo parágrafo 91, sugere-se incluir "por exemplo" logo após "nesse sentido": "Nesse sentido, por exemplo, em cumprimento à decisão proferida pelo STF (...)".*
- *No parágrafo 92, sugere-se reavaliar a segunda frase, para evitar o uso repetido da conjunção aditiva "e" (podendo ser alterada por "bem como");*
- *Também no parágrafo 92, segunda frase, sugere-se alterar "dos benefícios" para "os benefícios", uma vez que, salvo engano, a expressão é complemento de "levando em consideração (...)".*

11. As recomendações i, ii, iii, iv, v, vii, viii, ix, x, xi, xii, xiv, xv, xvi pontos 2 e 3 do item xvii, xviii e todos os ajustes redacionais do item xix foram acatados. Foram feitos ajustes na redação para refletir as recomendações, conforme a nova minuta do guia, que contém as marcas de revisão para facilitar a consulta quanto as alterações realizadas, SEI nº XXX.

12. No tocante às demais recomendações, as justificativas serão apresentadas a seguir.

2.1 - Avaliar a adequação de se atrelar a interpretação da base legal do legítimo interesse para o Poder Público apenas nos casos que digam respeito ao interesse público secundário, já que para o interesse público primário há bases legais mais adequadas

13. O Parecer pontuou que pode haver alguma confusão, por parte do leitor, entre os termos "legítimo interesse" e "interesse público" e mencionou a Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD, que afirma que autoridades de proteção de dados europeias apenas autorizam a utilização do legítimo interesse por órgãos públicos quando o tratamento de dados está associado a outras finalidades que não as atribuições do órgão. Por esse motivo, sugeriu avaliar a adequação de se atrelar o uso da base legal do

legítimo interesse para o Poder Público somente para fins de interesse público secundário.

14. Entende-se que o texto do guia já está suficientemente claro na afirmação de que a base legal do legítimo interesse só deve ser usada pelo Poder Público em caráter excepcional. O guia afirma que a utilização dos dados não deve ser compulsória e que o tratamento não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas. Cita ainda, em nota de rodapé, o entendimento europeu sobre o assunto. Dessa forma, entende-se que, no momento, o texto é suficiente para evitar alguma confusão interpretativa e deixa bastante claro os limites do uso dessa base legal pelo Poder Público.

2.2 - No parágrafo 63, acrescentar a informação de que o compartilhamento de dados entre órgãos do Poder Executivo federal deve ser registrado, nos termos do art. 37 da LGPD, mesmo que o Decreto nº 10.046/2019 tenha dispensado a celebração de convênios ou de acordo entre esses entes para esse fim

15. O parecer, para evitar qualquer equívoco interpretativo, sugere

acrescentar, na referência indicada no parágrafo 63, buscando evitar eventuais equívocos interpretativos, a informação de que, muito embora o Decreto nº 10.046/2019 tenha dispensado a celebração de convênio, de acordo de cooperação técnica ou de instrumentos congêneres para o compartilhamento de dados entre órgãos do Poder Executivo federal, essa dispensa não abrange a necessidade de registro da operação, nos termos do art. 37 da LGPD (ou seja, tal dispensa diz respeito apenas à formalização, não englobando a necessidade de registro).

16. Contudo, o guia já menciona a dispensa estabelecida no Decreto nº 10.046/2019 na nota de rodapé 15, explicando que a decisão de compartilhamento pode se dar por decisão administrativa. Além disso, o guia já recomenda que o compartilhamento se dê por ato formal. Entende-se, portanto, que o texto do guia está suficientemente claro para explicar que o compartilhamento de dados pessoais deve ser registrado.

2.3 – Anexo I "ou tratados" na primeira recomendação

17. Na primeira recomendação sobre objeto e finalidade, o Parecer sugere acrescentar “ou tratados” à “descrição de dados pessoais que serão coletados” para deixar claro que a descrição dos dados pode se dar sobre outros tipos de tratamento e não só à coleta. Ocorre que na versão do guia enviada à ASJUR está de forma genérica e apenas afirma “descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada”. Assim, fica implícito que é a todos os dados pessoais e não só os coletados. Portanto, entende-se que a redação

pode permanecer como está.

3. CONCLUSÃO

18. Considerando que todas as recomendações de alteração realizadas pela Assessoria Jurídica foram devidamente acatadas ou justificadas, nos termos da fundamentação acima e da nova minuta de guia (3139210), proponho o encaminhado do processo à Secretaria Geral do Conselho Diretor da ANPD.
19. Foi juntado ainda documento com opções de capa para o guia (3139225) para apreciação do Conselho Diretor.
20. À consideração superior.

CRISTIANE LANDERDAHL DE ALBUQUERQUE

Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

21. De acordo. Encaminha-se o presente processo à Secretaria Geral do Conselho Diretor da ANPD para providências.

ISABELA MAIOLINO

Coordenadora-Geral de Normatização



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Maiolino, Coordenadora-Geral de Normatização**, em 20/01/2022, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Landerdahl de Albuquerque, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 20/01/2022, às 16:54, 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 do documento pode ser conferida informando o código



verificador **3139040** e o código CRC **D83A8347** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3139040

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Versão para consulta interna (revista – novembro/2021)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basílio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento.....	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas	<u>1110</u>
IV. PRINCÍPIOS	<u>1312</u>
Finalidade e adequação	13
Necessidade	14
Transparência e livre acesso.....	<u>1514</u>
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO	16
(a) Formalização e registro.....	17
(b) Objeto e finalidade.....	<u>1817</u>
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	<u>1918</u>
(e) Transparência e direitos dos titulares.....	19
(f) Prevenção e segurança	19
(g) Outros requisitos	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS	<u>2120</u>
ANEXO I	<u>2524</u>
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	<u>2524</u>
ANEXO II	<u>2625</u>
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público .	<u>2625</u>

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e sugestões de forma contínua, por intermédio do e-mail normatizacao@anpd.gov.br, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD.
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa ~~natural~~ humana. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a

³ O art. 1º da LGPD é expresso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados⁵.

12-13. Importante ressaltar, por fim, que o servidor público que infrinja a LGPD também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma, conforme o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Dessa forma, tratar dados pessoais indevidamente, como, por exemplo, vendendo banco de dados, alterando ou suprimindo cadastros de forma inadequada ou usando dados pessoais para fins ilegítimos pode levar à responsabilização do servidor público que praticou o ato ilegal.

III. BASES LEGAIS

13-14. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

14-15. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁶ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

~~15-16. O consentimento é a hipótese apropriada nos casos em que o titular autoriza que seus dados sejam tratados.~~ Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

⁵ Conforme o Parecer nº 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (NUP 0130.000035/2021-97), sobre a abrangência da competência da ANPD.

⁶ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman

Formatado: Fonte: (Padrão) Times New Roman

~~16.17.~~ Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

~~17.18.~~ Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

~~18.19.~~ Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

~~19.20.~~ Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é

a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

~~20-21.~~ A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

~~21-22.~~ Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

~~22-23.~~ De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

~~23-24.~~ Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer ~~limitações-restrições~~ aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

~~24-25.~~ Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁷

⁷ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

25-26. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

26-27. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das *normas de conduta* e das *normas de organização*.⁸

27-28. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma *norma de conduta*, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁹

28-29. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

29-30. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de *normas de organização*, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e

em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

⁸ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁹ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

atribuições.¹⁰ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

30,31. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

31,32. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “*com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público*”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de *normas de conduta*, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de *normas de organização* previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a

¹⁰ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de *estrutura*, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

[32-33.](#) O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

[33-34.](#) A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(I) Administração pública

[34-35.](#) O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, *desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas*.

[35-36.](#) De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹¹

[36-37.](#) Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde

¹¹ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

que estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) *Políticas públicas*

37-38. O conceito de *políticas públicas* não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

38-39. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

39-40. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “*leis e regulamentos*”.

40-41. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹²

41-42. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

42-43. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

¹² BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

IV. PRINCÍPIOS

~~43-44.~~ A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

~~44-45.~~ De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

~~45-46.~~ Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma *finalidade pública*, que seja: (i) *legítima*, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) *específica*, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) *explícita*, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) *informada*, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil compreensão e acesso ao titular dos dados.

~~46-47.~~ Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma *limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais*. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

~~47-48.~~ Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

~~48-49.~~ Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

~~49-50.~~ No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

50-51. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹³ recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

51-52. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

53. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indiscriminada indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.

52-54. É importante, ainda, que entidades do Poder Público exerçam cautela em eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam ocorrer em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários.

¹³ Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

53-55. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais. Esses princípios também são essenciais para garantir o direito fundamental de todos os indivíduos à informação administrativa.

54-56. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

55-57. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹⁴

¹⁴ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). § 1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a

56-58. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

57-59. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome ~~será~~ poderá ser divulgado na agenda pública da autoridade, salvo eventual restrição legal. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

58-60. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicas conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicas no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

59-61. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”,

indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

~~60-62.~~ Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, ~~garantida~~ dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁵

~~61-63.~~ Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgãos públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

~~62-64.~~ O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

~~63-65.~~ Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁶

¹⁵ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]”. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [*tradução livre*]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁶ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras

64-66. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

65-67. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

66-68. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁷

67-69. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

68-70. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

69-71. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art.

estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados, que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

¹⁷ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “*não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.*”

11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

~~70-72.~~ 71-72. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que é autorizada a conservação de dados pessoais.

~~71-73.~~ 71-73. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

~~72-74.~~ 72-74. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer, conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

~~73-75.~~ 73-75. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

~~74-76.~~ 74-76. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

~~75-77.~~ 75-77. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

~~76-78.~~ 76-78. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

[77-79.](#) É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo receptor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para antes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

[78-80.](#) Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

[79-81.](#) Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

[80-82.](#) A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

[81-83.](#) Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

~~82-84.~~ No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre ~~dois princípios direitos~~: de um lado, o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, ~~a publicidade o direito de todos os indivíduos à informação sobre as atividades do Poder Público~~. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

~~83-85.~~ Enquanto o primeiro ~~princípio-conjunto de direitos~~ demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).¹⁸

~~84-86.~~ Como mencionado neste Guia, a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação. Assim, a ANPD não possui mandato legal para fixar interpretação específica sobre o alcance dos critérios definidos na LAI para eventual divulgação de informações pessoais.¹⁹

~~85-87.~~ Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa²⁰ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

~~86-88.~~ Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

~~87-89.~~ Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o

¹⁸ Os critérios de divulgação de informações pessoais estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁹ Os critérios em questão estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

²⁰ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos envolvidos e os impactos para os titulares dos dados pessoais e-bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

88-90. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

89-91. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou a eliminação da informação.

90-92. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que “contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

91-93. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.²¹

²¹ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

[92-94.](#) Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

[93-95.](#) Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

[94-96.](#) Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

[95-97.](#) Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a

finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período de duração do uso compartilhado dos dados, <u>de forma fundamentada</u>, e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e entidades responsáveis;• <u>Divulgação de maneira que as informações sobre dados pessoais tratados pela entidade sejam de fácil compreensão</u>;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (avaliação conforme o caso concreto)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

Parâmetro	Recomendação
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento;• <u>Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.</u>
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.

Formatado: Fonte: 12 pt

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Versão para consulta interna (revista – novembro/2021)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas	10
IV. PRINCÍPIOS	12
Finalidade e adequação	13
Necessidade	14
Transparência e livre acesso.....	14
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO	16
(a) Formalização e registro	17
(b) Objeto e finalidade	17
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	18
(e) Transparência e direitos dos titulares	19
(f) Prevenção e segurança	19
(g) Outros requisitos	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS	20
ANEXO I	24
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	24
ANEXO II	25
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público	25

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e sugestões de forma contínua, por intermédio do e-mail normatizacao@anpd.gov.br, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD.
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa natural. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a

³ O art. 1º da LGPD é expreso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados.

III. BASES LEGAIS

13. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

14. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁵ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

15. O consentimento é a hipótese apropriada nos casos em que o titular autoriza que seus dados sejam tratados. Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

16. Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

17. Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando

⁵ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

18. Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

19. Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

20. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

21. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

22. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

23. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer limitações aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

24. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁶

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas

⁶ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

25. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

26. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das *normas de conduta* e das *normas de organização*.⁷

27. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma *norma de conduta*, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁸

28. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

29. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de *normas de organização*, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e atribuições.⁹ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

⁷ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁸ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

⁹ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de *estrutura*, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

30. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

31. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “*com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público*”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de *normas de conduta*, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de *normas de organização* previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

32. O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”.

Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

33. A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(1) Administração pública

34. O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas.

35. De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹⁰

36. Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) Políticas públicas

37. O conceito de *políticas públicas* não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

¹⁰ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

38. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

39. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “*leis e regulamentos*”.

40. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹¹

41. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

42. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

IV. PRINCÍPIOS

43. A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do

¹¹ BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

44. De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

45. Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma *finalidade pública*, que seja: (i) *legítima*, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) *específica*, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) *explícita*, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) *informada*, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil acesso ao titular dos dados.

46. Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma *limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais*. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

47. Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

48. Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

49. No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

50. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹² recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior;

¹² Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

(iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

51. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta.

52. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indiscriminada de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

53. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a

forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais.

54. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

55. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹³

56. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

57. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem

¹³ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome será divulgado na agenda pública da autoridade. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

58. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

59. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

60. Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantida dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁴

¹⁴ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no

61. Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgãos públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

62. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

63. Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁵

64. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

65. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

66. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será

que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [tradução livre]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁵ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados, que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁶

67. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

68. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

69. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

70. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que autorizada a conservação de dados pessoais.

71. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

72. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer,

¹⁶ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “*não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.*”

conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

73. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

74. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

75. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

76. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

77. É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo receptor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para entes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

78. Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

79. Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados

acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

80. A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

81. Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

82. No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre dois princípios: de um lado, a privacidade e a proteção de dados pessoais e, de outro, a publicidade. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

83. Enquanto o primeiro princípio demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).

84. Como mencionado neste Guia, a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação. Assim, a ANPD não possui mandato legal para fixar interpretação específica sobre o alcance dos critérios definidos na LAI para eventual divulgação de informações pessoais.¹⁷

85. Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁸ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

86. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

87. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos envolvidos e os impactos para os titulares dos dados pessoais e sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos.

88. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

89. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou a eliminação da informação.

90. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que

¹⁷ Os critérios em questão estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁸ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

“contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

91. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.¹⁹

92. Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

93. Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

94. Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

¹⁹ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

95. Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período de duração do uso compartilhado dos dados e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e entidades responsáveis;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (<i>avaliação conforme o caso concreto</i>)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Parâmetro</u>	<u>Recomendação</u>
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.

GUIA ORIENTATIVO

TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

VERSÃO 1.0
JAN. 2022



GUIA ORIENTATIVO

TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

VERSÃO 1.0
JAN. 2022



GUIA ORIENTATIVO

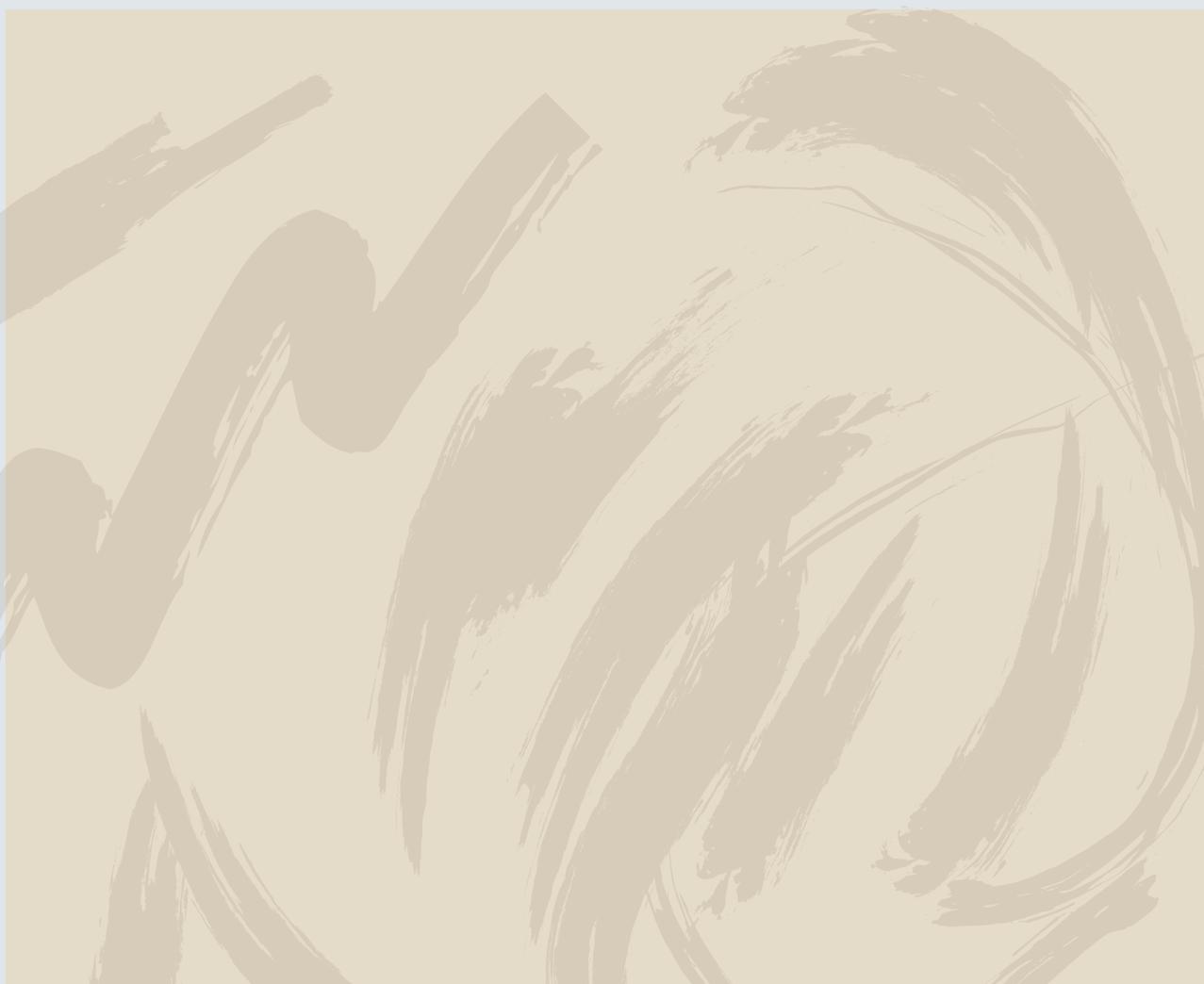
TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

VERSÃO 1.0
JAN. 2022



TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

VERSÃO 1.0
JAN. 2022





GUIA ORIENTATIVO

TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

**VERSÃO 1.0
JAN. 2022**



GUIA ORIENTATIVO

TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

**VERSÃO 1.0
JAN. 2022**



GUIA ORIENTATIVO

TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

**VERSÃO 1.0
JAN. 2022**



GUIA ORIENTATIVO

TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

VERSÃO 1.0
JAN. 2022

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Versão para consulta interna (revista – novembro/2021)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas	11
IV. PRINCÍPIOS	13
Finalidade e adequação	13
Necessidade	14
Transparência e livre acesso.....	15
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO	16
(a) Formalização e registro	17
(b) Objeto e finalidade	18
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	19
(e) Transparência e direitos dos titulares.....	19
(f) Prevenção e segurança	19
(g) Outros requisitos	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS	20
ANEXO I	25
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	25
ANEXO II	26
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público	26

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e sugestões de forma contínua, por intermédio do e-mail normatizacao@anpd.gov.br, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD.
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a

³ O art. 1º da LGPD é expreso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados⁵.

13. Importante ressaltar, por fim, que o servidor público que infrinja a LGPD também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma, conforme o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Dessa forma, tratar dados pessoais indevidamente, como, por exemplo, vendendo banco de dados, alterando ou suprimindo cadastros de forma inadequada ou usando dados pessoais para fins ilegítimos pode levar à responsabilização do servidor público que praticou o ato ilegal.

III. BASES LEGAIS

14. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

15. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁶ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

16. Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

⁵ Conforme o Parecer nº 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (NUP 0130.000035/2021-97), sobre a abrangência da competência da ANPD.

⁶ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

17. Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

18. Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

19. Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

20. Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é

a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

21. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

22. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

23. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

24. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer restrições aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

25. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁷

⁷ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

26. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

27. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das *normas de conduta* e das *normas de organização*.⁸

28. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma *norma de conduta*, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁹

29. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

30. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de *normas de organização*, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e atribuições.¹⁰ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do

⁸ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁹ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

¹⁰ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de

exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

31. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

32. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “*com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público*”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de *normas de conduta*, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de *normas de organização* previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento

estrutura, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

33. O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

34. A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(1) Administração pública

35. O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, *desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas*.

36. De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹¹

37. Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que

¹¹ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) Políticas públicas

38. O conceito de *políticas públicas* não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

39. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

40. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “*leis e regulamentos*”.

41. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹²

42. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

43. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

¹² BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

IV. PRINCÍPIOS

44. A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

45. De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

46. Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma *finalidade pública*, que seja: (i) *legítima*, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) *específica*, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) *explícita*, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) *informada*, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil compreensão e acesso ao titular dos dados.

47. Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma *limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais*. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

48. Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

49. Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

50. No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

51. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹³ recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

52. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

53. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.

54. É importante, ainda, que entidades do Poder Público exerçam cautela em eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam ocorrer em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários.

¹³ Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

55. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais. Esses princípios também são essenciais para garantir o direito fundamental de todos os indivíduos à informação administrativa.

56. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

57. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹⁴

¹⁴ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a

58. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

59. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome poderá ser divulgado na agenda pública da autoridade, salvo eventual restrição legal. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

60. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

61. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços

indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

62. Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantia dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁵

63. Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgãos públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

64. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

65. Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁶

¹⁵ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]”. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [*tradução livre*]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁶ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados,

66. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

67. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

68. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁷

69. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

70. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

71. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que

que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

¹⁷ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “*não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.*”

o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

72. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que é autorizada a conservação de dados pessoais.

73. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

74. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer, conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

75. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

76. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

77. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

78. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

79. É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo recebedor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para antes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados

pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

80. Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

81. Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

82. A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

83. Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

84. No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre direitos: de um lado, o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, o direito de todos os indivíduos à informação sobre as atividades do Poder Público. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

85. Enquanto o primeiro conjunto de direitos demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).¹⁸

86.

87. Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁹ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

88. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

89. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

90. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

¹⁸ Os critérios de divulgação de informações pessoais estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁹ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

91. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou a eliminação da informação.

92. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que “contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

93. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.²⁰

94. Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

95. Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas

²⁰ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

96. Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

97. Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da

área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período de duração do uso compartilhado dos dados, de forma fundamentada, e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e entidades responsáveis;• Divulgação de maneira que as informações sobre dados pessoais tratados pela entidade sejam de fácil compreensão;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (<i>avaliação conforme o caso concreto</i>)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Parâmetro</u>	<u>Recomendação</u>
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento;• Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.

Processo:

00261.001448/2021-11 - Normatização - Elaboração e revisão de normativos

Data da Distribuição:

20/01/2022 17:40:04

Colegiado:

Conselho Diretor da ANPD (CD/ANPD)

Composição do Colegiado:

Arthur Pereira Sabbat (DIR/AS/ANPD)

Miriam Wimmer (DIR/MW/ANPD)

Joacil Basilio Rael (DIR/JR/ANPD)

Nairane Farias Rabelo Leitão (DIR/NR/ANPD)

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior (GABPR/ANPD) - Impedido: Diretor-Presidente em exercício, gerando impossibilidade de receber processos para relatoria de receber processos para relatoria conforme previsto no caput do art. 22 do Regimento Interno da ANPD

Relator:

Arthur Pereira Sabbat (DIR/AS/ANPD)

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

(Janeiro/2022)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas	11
IV. PRINCÍPIOS	13
Finalidade e adequação	13
Necessidade	14
Transparência e livre acesso.....	15
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO	16
(a) Formalização e registro	17
(b) Objeto e finalidade	18
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	19
(e) Transparência e direitos dos titulares.....	19
(f) Prevenção e segurança	19
(g) Outros requisitos	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS	20
ANEXO I	25
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	25
ANEXO II	26
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público	26

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da Plataforma Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br/>).
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação

³ O art. 1º da LGPD é expresso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados⁵.

13. Importante ressaltar, por fim, que o servidor público que infrinja a LGPD também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma, conforme o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Dessa forma, tratar dados pessoais indevidamente, como, por exemplo, vendendo banco de dados, alterando ou suprimindo cadastros de forma inadequada ou usando dados pessoais para fins ilegítimos pode levar à responsabilização do servidor público que praticou o ato ilegal.

III. BASES LEGAIS

14. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

15. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁶ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

16. Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o

⁵ Conforme o Parecer nº 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (NUP 0130.000035/2021-97), sobre a abrangência da competência da ANPD.

⁶ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

17. Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

18. Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

19. Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

20. Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela

universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

21. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

22. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

23. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

24. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer restrições aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

25. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁷

⁷ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

26. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

27. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das *normas de conduta* e das *normas de organização*.⁸

28. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma *norma de conduta*, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁹

29. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

30. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de *normas de organização*, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e

interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

⁸ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁹ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

atribuições.¹⁰ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

31. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

32. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “*com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público*”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de *normas de conduta*, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de *normas de organização* previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a

¹⁰ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de *estrutura*, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

33. O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

34. A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(1) Administração pública

35. O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, *desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas*.

36. De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹¹

37. Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que

¹¹ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) Políticas públicas

38. O conceito de *políticas públicas* não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

39. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

40. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “*leis e regulamentos*”.

41. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹²

42. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

43. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

¹² BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

IV. PRINCÍPIOS

44. A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

45. De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

46. Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma *finalidade pública*, que seja: (i) *legítima*, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) *específica*, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) *explícita*, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) *informada*, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil compreensão e acesso ao titular dos dados.

47. Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma *limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais*. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

48. Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

49. Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

50. No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

51. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹³ recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

52. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

53. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.

54. É importante, ainda, que entidades do Poder Público exerçam cautela em eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam ocorrer em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários.

¹³ Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

55. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais. Esses princípios também são essenciais para garantir o direito fundamental de todos os indivíduos à informação administrativa.

56. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

57. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹⁴

¹⁴ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a

58. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

59. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome poderá ser divulgado na agenda pública da autoridade, salvo eventual restrição legal. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

60. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

61. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços

indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

62. Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantia dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁵

63. Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgão públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

64. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

65. Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁶

¹⁵ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]”. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [*tradução livre*]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁶ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados,

66. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

67. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

68. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁷

69. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

70. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

71. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que

que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

¹⁷ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “*não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.*”

o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

72. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que é autorizada a conservação de dados pessoais.

73. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

74. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer, conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

75. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

76. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

77. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

78. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

79. É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo recebedor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para antes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados

pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

80. Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

81. Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

82. A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

83. Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

84. No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre direitos: de um lado, o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, o direito de todos os indivíduos à informação sobre as atividades do Poder Público. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

85. Enquanto o primeiro conjunto de direitos demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).¹⁸

86. Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁹ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

87. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

88. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

89. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

90. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem

¹⁸ Os critérios de divulgação de informações pessoais estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁹ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou com a eliminação da informação.

91. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que “contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

92. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.²⁰

93. Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

94. Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é

²⁰ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

95. Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

96. Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o

período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período (duração) do uso compartilhado dos dados, de forma fundamentada, e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis;• Divulgação de maneira que as informações sobre dados pessoais tratados pela entidade sejam de fácil compreensão;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (avaliação conforme o caso concreto)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Parâmetro</u>	<u>Recomendação</u>
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento;• Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

(Janeiro/2022)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas	11
IV. PRINCÍPIOS	13
Finalidade e adequação	13
Necessidade	14
Transparência e livre acesso.....	15
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO	16
(a) Formalização e registro	17
(b) Objeto e finalidade	18
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	19
(e) Transparência e direitos dos titulares	19
(f) Prevenção e segurança	19
(g) Outros requisitos	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS	20
ANEXO I	25
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	25
ANEXO II	26
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público	26

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da Plataforma Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br/>).
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias

³ O art. 1º da LGPD é expresso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados⁵.

13. Importante ressaltar, por fim, que o servidor público que infrinja a LGPD também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma, conforme o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Dessa forma, tratar dados pessoais indevidamente, como, por exemplo, vendendo banco de dados, alterando ou suprimindo cadastros de forma inadequada ou usando dados pessoais para fins ilegítimos pode levar à responsabilização do servidor público que praticou o ato ilegal.

III. BASES LEGAIS

14. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

15. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁶ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

16. Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

⁵ Conforme o Parecer nº 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (NUP 0130.000035/2021-97), sobre a abrangência da competência da ANPD.

⁶ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

17. Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

18. Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

19. Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

20. Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é

a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

21. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

22. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

23. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

24. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer restrições aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

25. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁷

⁷ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

26. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

27. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das *normas de conduta* e das *normas de organização*.⁸

28. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma *norma de conduta*, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁹

29. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

30. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de *normas de organização*, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e atribuições.¹⁰ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do

⁸ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁹ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

¹⁰ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de

exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

31. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

32. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “*com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público*”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de *normas de conduta*, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de *normas de organização* previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento

estrutura, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

33. O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

34. A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(1) Administração pública

35. O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, *desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas*.

36. De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹¹

37. Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que

¹¹ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) Políticas públicas

38. O conceito de *políticas públicas* não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

39. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

40. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “*leis e regulamentos*”.

41. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹²

42. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

43. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

¹² BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

IV. PRINCÍPIOS

44. A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

45. De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

46. Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma *finalidade pública*, que seja: (i) *legítima*, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) *específica*, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) *explícita*, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) *informada*, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil compreensão e acesso ao titular dos dados.

47. Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma *limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais*. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

48. Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

49. Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

50. No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

51. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹³ recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

52. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

53. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.

54. É importante, ainda, que entidades do Poder Público exerçam cautela em eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam ocorrer em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários.

¹³ Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

55. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais. Esses princípios também são essenciais para garantir o direito fundamental de todos os indivíduos à informação administrativa.

56. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

57. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹⁴

¹⁴ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a

58. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

59. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome poderá ser divulgado na agenda pública da autoridade, salvo eventual restrição legal. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

60. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

61. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços

indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

62. Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantia dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁵

63. Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgãos públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

64. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

65. Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁶

¹⁵ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [*tradução livre*]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁶ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados,

66. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

67. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

68. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁷

69. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

70. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

71. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que

que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

¹⁷ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “*não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.*”

o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

72. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que é autorizada a conservação de dados pessoais.

73. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

74. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer, conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

75. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

76. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

77. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

78. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

79. É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo recebedor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para antes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados

pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

80. Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

81. Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

82. A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

83. Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

84. No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre direitos: de um lado, o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, o direito de todos os indivíduos à informação sobre as atividades do Poder Público. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

85. Enquanto o primeiro conjunto de direitos demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).¹⁸

86. Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁹ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

87. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

88. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

89. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

90. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem

¹⁸ Os critérios de divulgação de informações pessoais estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁹ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou com a eliminação da informação.

91. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que “contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

92. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.²⁰

93. Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

94. Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é

²⁰ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

95. Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

96. Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o

período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período (duração) do uso compartilhado dos dados, de forma fundamentada, e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis;• Divulgação de maneira que as informações sobre dados pessoais tratados pela entidade sejam de fácil compreensão;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (<i>avaliação conforme o caso concreto</i>)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Parâmetro</u>	<u>Recomendação</u>
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento;• Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PR/PROCOLO/ANPD/DIR/AS/ANPD

VOTO Nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.001448/2021-11

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

CONSELHEIRO

Arthur Pereira Sabbat

1. ASSUNTO

1.1. Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público.

2. EMENTA

2.1 GUIA ORIENTATIVO DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO. PROMOÇÃO DE DADOS PESSOAIS. BASES LEGAIS QUE AUTORIZAM O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS. PAPEL ORIENTATIVO DA ANPD.

3. REFERÊNCIA

3.1. 3.1 Minuta do Guia Orientativo (doc. nº 3142814)

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de avaliação relativa ao guia orientativo sobre o tratamento de dados pessoais pelo poder público, constante em duas versões nos autos do processo nº 00261.001448/2021-11. Para a presente avaliação, a minuta a ser analisada será a última versão do documento, juntada aos autos eletrônicos sob a numeração SEI nº 3142814.

4.2. Instruem os autos, além da versão final do guia, a Nota Técnica nº 29/2021/CGN/ANPD (SEI nº 2988111), por intermédio da qual a Coordenação-Geral de Normatização submeteu o processo à avaliação da Assessoria Jurídica. Nesta nota, resta destacada, ainda, a participação de diversos agentes da ANPD na elaboração do documento, bem como a apresentação do assunto ao Conselho Diretor ocorrida em 22 de outubro do corrente ano.

4.3. Em resposta à consulta formulada, a Assessoria Jurídica exarou a Nota Jurídica de nº 00001/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (SEI nº 3133317), por meio da qual avaliou o Guia e apresentou algumas recomendações de ajustes a serem realizados pela CGN.

4.4. Por fim, a CGN elaborou a Nota técnica de nº 2/2022/CGN/ANPD (SEI nº 3139040), por intermédio da qual foram avaliadas as recomendações constantes na Nota Jurídica, tendo sido acatadas algumas delas e justificada a desnecessidade de alteração quanto a duas das alterações recomendadas.

4.5. Da avaliação dos referidos documentos, observo que a publicação do Guia Orientativo aqui avaliado tem por objetivo apresentar respostas a dúvidas e consultas recorrentes recebidas pela Ouvidoria desta Autoridade, relacionadas ao tratamento de dados pessoais pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública, destacando-se os seguintes aspectos: (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.

4.6. O processo foi distribuído a este gabinete após sorteio realizado em 20 de janeiro de 2022, conforme Certidão de Distribuição (doc. nº 3139789), anexa aos autos.

4.7. É o que importa relatar. Passo à avaliação da matéria.

5. ANÁLISE

5.1. Preliminarmente, cumpre destacar que a publicação do Guia ora apreciado encontra-se em consonância com as competências institucionais atribuídas pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), à ANPD, conforme exposto no art. 55-J:

“Art. 55-J. Compete à ANPD:

I - zelar pela proteção dos dados pessoais, nos termos da legislação;

[...]

VI - promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança;

VII - promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade (...)

XVIII - editar normas, orientações e procedimentos simplificados e diferenciados, inclusive quanto aos prazos, para que microempresas /e

empresas de pequeno porte, bem como iniciativas empresariais de caráter incremental ou disruptivo que se autodeclarem startups ou empresas de inovação, possam adequar-se a esta Lei”

5.2. Os dispositivos mencionados na LGPD também se encontram previstos no Decreto nº 10.474, 26 de agosto de 2020, que cria Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), art. 2º, inciso VI, VII e IX desse ato normativo legal.

5.3. Com base nessas questões, a ANPD concebeu o Guia Orientativo – Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público, em que endereça os questionamentos e as consultas recebidas e os explana de modo a clarificá-los com base em exemplos do cotidiano das organizações públicas. Desse modo, com o mencionado Guia, a Autoridade busca proporcionar, às organizações estatais, significativos subsídios que as auxiliarão tanto na interpretação e na implementação da LGPD, quanto no atendimento às demandas da sociedade que tenham por escopo o tratamento de dados pessoais. Passo, desta forma, à análise dos tópicos abordados no Guia.

5.4. No tópico I, denominado “Apresentação”, o Guia introduz o tema e descreve a abordagem utilizada no decorrer do documento, explanando sua razão de ser e seu propósito, no intuito de, segundo o item 2, “conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos”.

5.5. No tópico II, intitulado “A LGPD, o Poder Público e as competências da ANPD”, há avaliação sobre o objetivo da LGPD, sua incidência sobre o Poder Público, e a abrangência deste conceito de modo a permitir a compreensão exata do mencionado termo. O tópico aborda, ainda, as competências da ANPD, tendo em conta seu papel de órgão central de interpretação da Lei, com relação às operações de tratamento de dados pessoais pelos órgãos e entidades do Poder Público.

5.6. Mais adiante, no tópico III, denominado “Bases Legais”, o Guia traz recomendações ao Poder Público no sentido de viabilizar a adequada avaliação dos casos concretos e seu enquadramento em uma das bases legais trazidas pelos artigos 7º e 11, em combinação com o art. 23 da LGPD. Desta forma, e considerando as demandas apresentadas, o Guia aborda as bases legais do consentimento, do legítimo interesse, do cumprimento de obrigação legal e regulatória e da execução de políticas públicas, apresentando, ainda, exemplos de situações concretas para melhor compreensão de cada uma das hipóteses legais apresentadas.

5.7. Na abordagem do tópico IV, “Princípios”, o Guia enfatiza os princípios mais relacionados às peculiaridades do setor público, sendo os da finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Nesse sentido, quanto aos princípios da finalidade e da adequação, discorre sobre a finalidade pública, conforme a LGPD, que deve ser legítima, específica, explícita e informada; explana a limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais, com fulcro na compatibilidade com a finalidade original; trata dos dados disponíveis publicamente; e do uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

5.8. Mais adiante, no tópico V, denominado “Compartilhamento de Dados Pessoais pelo Poder Público”, o Guia ressalta que o uso compartilhado de dados é um “mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público”, e que deve ser realizado em conformidade com a LGPD. Nesse sentido, o documento indica os principais requisitos que devem ser observados por ocasião desse compartilhamento.

5.9. Em sequência, no tópico VI, “Divulgação de Dados Pessoais”, o documento aborda a relevância de os órgãos e entidades públicos, diante da necessidade de divulgação de informações que contenham dados pessoais, realizarem tal processo em conformidade com as disposições da LGPD, para que se assegure a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o tratamento.

5.10. Dito isso, observa-se que os tópicos apresentados fornecem relevantes informações relacionadas às dúvidas e aos questionamentos formulados relativos ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, servindo de importante fonte de consulta aos diversos órgãos e entidades da Administração Pública e, ainda, aos titulares de dados pessoais para a vigilância da adequação do tratamento de seus dados à LGPD por esses agentes de tratamento. Portanto, o Guia proposto atende à premissa de sua elaboração.

5.11. Não obstante, e apenas com o objetivo de facilitar o fluxo de informações entre os órgãos desta Autoridade, proponho a modificação da redação do item 4 do tópico I, com o fim de que as sugestões de melhoria eventualmente apresentadas relacionadas ao Guia sejam recepcionadas pela Ouvidoria, e não mais pela CGN, uma vez que a Ouvidoria da ANPD tem costumeiramente recebido, analisado e distribuído as diferentes demandas que chegam à Autoridade. Proponho, assim, a seguinte alteração:

De:

“Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e sugestões de forma contínua, por intermédio do e-mail normatizacao@anpd.gov.br, com o fim de

atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD."

PARA:

"Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da [Plataforma Fala.BR \(https://falabr.cgu.gov.br/\)](https://falabr.cgu.gov.br/)."

5.12. Isto posto, resta claro que a minuta do presente Guia foi deliberada por esta ANPD e seus órgãos vinculados. Portanto, o processo se encontra em conformidade com os atos normativos vigentes, em especial, o consignado no art. 55-J, § 4º, da LGPD, bem como o disposto no Decreto nº 10.474, de 2020, art. 2º, §4º, sem nenhum óbice para o seu fiel prosseguimento.

6. CONCLUSÃO

6.1. Por todo o exposto, voto pela **aprovação** do presente Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público (SEI nº 3142814), com as sugestões mencionadas, e o submeto à avaliação dos demais membros do Conselho Diretor da ANPD, conforme o art. 40, da Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, o Regimento Interno da ANPD fixando o prazo mínimo deste Circuito Deliberativo nº 02/2022 em 7 (sete) dias nos moldes do art. 41 deste ato infralegal.

6.2. É como voto.



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Pereira Sabbat, Diretor(a)**, em 24/01/2022, às 12:21, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3143441** e o código CRC **CD312369** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
GABINETE

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO C, 2º ANDAR.

DESPACHO n. 00001/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU

NUP: 01030.000003/2022-72

INTERESSADOS: AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

ASSUNTOS: PROTEÇÃO DA INTIMIDADE E SIGILO DE DADOS

1. Encaminhe-se à Coordenação-Geral de Normatização a **NOTA n. 00001/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU**, aprovada, devidamente assinada pelos membros da Assessoria Jurídica da ANPD.

Brasília, 17 de janeiro de 2022.

GABRIEL NETTO BIANCHI
CONSULTOR JURÍDICO
ASSESSORIA JURÍDICA - ASJUR
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0103000003202272 e da chave de acesso 0cf5e72a

Documento assinado eletronicamente por GABRIEL NETTO BIANCHI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 801292978 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIEL NETTO BIANCHI. Data e Hora: 18-01-2022 11:42. Número de Série: 1982222058698146066. Emissor: AC VALID RFB v5.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Diretoria Arthur Sabbat

Brasília, 24 de janeiro de 2022.

Assunto: **Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Setor Público**

SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE CIRCUITO DELIBERATIVO

Encaminho os autos do processo nº 00261.001448/2021-11 à Secretaria-Geral para adoção das providências cabíveis para submissão desta matéria à deliberação do Conselho Diretor por Circuito Deliberativo.

Dados para decisão:

Período do Circuito Deliberativo:	Início: 24/01/2022	Fim: 31/01/20212
Natureza da Matéria:	Matéria Finalística	
Interessados:	ANPD	
Assunto:	GUIA ORIENTATIVO SOBRE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO SETOR PÚBLICO	
Dados da Análise:	Voto nº 03/2022/DIR/AS/ANPD(SEI nº 3143441)	
Conclusão Análise/Voto:	Aprovo o Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Setor Público conforme as alterações	

ARTHUR PEREIRA SABBAT
Diretor do Conselho Diretor da ANPD



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Pereira Sabbat, Diretor(a)**, em 24/01/2022, às 12:23, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3143526** e o código CRC **9189CE36** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria-Geral

LISTA DE VERIFICAÇÃO Nº 3/2022/SG/ANPD

2

Brasília – DF, 26 de janeiro de 2022.

LISTA DE VERIFICAÇÃO Nº 3 - CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 03/2022

MATÉRIA FINALÍSTICA

Assunto: Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público.		
Unidade	Documento	Nº SEI
Área-Técnica Responsável	Solicitação de submissão de matéria ao Conselho Diretor	3139040
Secretaria-Geral	Certidão de Distribuição	3139789
Diretor-Relator	Solicitação de abertura de Circuito Deliberativo	3143526
Diretor-Relator	Voto nº 3 - Diretor-Relator Arthur Pereira Sabbat	3143441
Diretor-Presidente	Despacho Decisório autorizando abertura do Circuito Deliberativo	3143741
Diretor-Presidente	Pauta de Circuito Deliberativo	3143750
Secretaria-Geral	Despacho de encaminhamento Ouvidoria e ASJUR	3143757
Secretaria-Geral	Atualização do portal: Circuitos Deliberativos em andamento*	3144219
Secretaria-	Atualização da planilha de controle de	

Secretaria Geral	Atualização da planilha de controle de Circuitos Deliberativos	n/a (TEAMS)
Diretor 1	Voto nº 3 - Diretora Miriam Wimmer	3145803
Diretor 2	Voto nº 3 - Diretora Nairane Farias Rabelo Leitão	3146291
Diretor 3	Voto nº 3 - Diretor Waldemar Gonçalves Ortunho Junior	3148235
Diretor 4	Diretor Joacil Basilio Rael (Em férias)	
Diretor-Presidente	Ata de Circuito Deliberativo (submeter à assinatura do Diretor-Presidente)	3148559
Secretaria-Geral	Certidão de Julgamento	3148701
Secretaria-Geral	Despacho SG/ANPD de encerramento do CD	3148719
Secretaria-Geral	Atualização do portal: Circuitos Deliberativos encerrados*	3149303

* As atualizações do portal devem ser documentadas por meio de documento SEI do tipo "externo", contendo a tela correspondente à informação atualizada.

ANA LETÍCIA TESKE
Analista na Secretaria-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Ana Letícia Teske, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 26/01/2022, às 14:35, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3143732** e o código CRC **3F659753** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3143732

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Brasília, 24 de janeiro de 2022.

DESPACHO DECISÓRIO Nº 5/2022/SG/ANPD

Processo nº 00261.001448/2021-11

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, em especial a disposta no art. 6º, §2º, do Regimento Interno da ANPD, aprovado pela Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, examinando os autos do Processo em epígrafe, decide aprovar a abertura de Circuito Deliberativo nos termos do documento SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE CIRCUITO DELIBERATIVO - SEI 3143526, com início em 24/01/2022 e término em 31/01/2022.

Encaminhe-se os autos à Secretaria-Geral para acompanhamento.

WALDERMAR GONÇALVES ORTUNHO JUNIOR
Diretor-Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 24/01/2022, às 14:58, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3143741** e o código CRC **6F62B770** no site:



https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3143741

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

PAUTA DE CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 03/2022

Processo nº 00261.001448/2021-11

Interessados: Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Período de Circuito Deliberativo	Início: 24/01/2022	Fim: 31/01/2022
Natureza da matéria:	Finalística	
Assunto:	Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público.	
Conselheiro (a) Relator(a)	Arthur Pereira Sabbat	
Presidente	Waldemar Gonçalves Ortunho Júnior	

WALDERMAR GONÇALVES ORTUNHO JUNIOR
Diretor-Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 24/01/2022, às 14:58, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3143750** e o código CRC **43C825EC** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3143750

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Secretaria-Geral

Brasília, 24 de janeiro de 2022.

À Ouvidoria

À Assessoria Jurídica

Assunto: Abertura de Circuito Deliberativo

1. Em atendimento ao Art 40, § 3º do Regimento Interno, encaminho o presente processo para ciência quanto à abertura do Circuito Deliberativo nº 03/2022.

NÚBIA AUGUSTO DE SOUSA ROCHA
Secretária-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Nubia Augusto de Sousa Rocha, Secretária-Geral**, em 24/01/2022, às 14:59, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3143757** e o código CRC **500FFAFC** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0


 Presidência
da...


 Órgãos do Governo

[Acesso à Informação](#)
[Legislação](#)
[Acessibilidade](#)


Entrar

[Home](#) > [Assuntos](#) > [Deliberações do Conselho Diretor](#) > [Circuito Deliberativo](#)

Circuito Deliberativo

Publicado em 17/03/2021 13h55 Atualizado em 24/01/2022 15h09

 Compartilhe:
 [f](#)
[t](#)
[l](#)

Esta página é dedicada à divulgação dos Circuitos Deliberativos da ANPD.



Circuitos Deliberativos ativos

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Pauta
1/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica com a Agência Brasileira de Inteligência	05/01/2022	04/02/2022	Acesse aqui
3/2022	Finalística. Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público	24/01/2022	31/01/2022	Acesse aqui

Circuitos Deliberativos encerrados - 2022

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Ata	Votos
2/2022	Finalística. Acordo de	13/01/2022	20/01/2022	Acesse	Acesse

[CONTEÚDO](#) 1

[PÁGINA INICIAL](#) 2

[NAVEGAÇÃO](#) 3

[BUSCA](#) 4

[MAPA DO SITE](#) 5



Ministério da Educação (MEC).

Circuitos Deliberativos encerrados - 2021

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Ata	Votos
1/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica entre ANPD e Senacon.	18/03/2021	19/03/2021	Acesse aqui	Acesse aqui 
2/2021	Administrativo. Calendário de Reuniões Deliberativas do Conselho Diretor do ano de 2021.	08/04/2021	18/04/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
3/2021	Meio. Formação de lista tríplice para o Conselho CNPD	30/04/2021	07/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
4/2021	Administrativo. Proposta de Cadeia de Valor e Macroprocessos da ANPD.	10/05/2021	18/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
5/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE/MJSP.	25/05/2021	01/06/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
6/2021	Finalístico. Publicação de guia orientativo.	26/05/2021	02/06/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
7/2021	Finalístico. Submissão da minuta do regulamento de fiscalização a Consulta	27/05/2021	28/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui



8/2021	Portaria que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.	01/07/2021	16/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
9/2021	Acordo de Cooperação Técnica com o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br	09/07/2021	23/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
10/2021	Regulamentação relativa à aplicação da LGPD para agentes de tratamento de pequeno porte.	26/08/2021	27/08/2021	Acesse aqui	Acesse aqui 
11/2021	Finalístico. Guia orientativo sobre segurança da informação para agentes de pequeno porte.	20/09/2021	20/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
12/2021	Administrativo - Proposta Orçamentária 2022.	24/09/2021	04/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
13/2021	Finalístico. Pedido de prorrogação de prazo da Consulta Pública sobre a norma para PME.	28/09/2021	05/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
14/2021	Finalístico. Memorando de Entendimento entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD e a ANPD e Agência Espanhola de Proteção de Dados do Reino da Espanha – AEPD.	29/09/2021	06/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
15/2021	Finalístico. Minuta de resolução que aprova o	27/10/2021	28/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui



no âmbito da ANPD.

16/2021	Acordo de Cooperação Técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e o Tribunal Superior Eleitoral - TSE.	05/11/2021	08/11/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
17/2021	Finalístico. Publicação de Guia Orientativo: Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) pelos agentes de tratamento no contexto eleitoral.	29/11/2021	29/11/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
18/2021	Administrativo. Calendário de Reuniões Deliberativas do Conselho Diretor referente ao ano de 2022.	15/12/2021	16/12/2021	Acesse aqui	Acesse aqui



Compartilhe: [f](#) [t](#) [l](#)



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PR/PROTOCOLO/ANPD/SG/ANPD

VOTO Nº 3/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.001448/2021-11

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados

ASSUNTO: Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

VOTO

CIRCUITO DELIBERATIVO N. 03/2022

DIRETORA MIRIAM WIMMER

Voto no Circuito Deliberativo:

Acompanhamento o Relator (Voto nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR, SEI nº 3143441)

Não acompanhamento o Relator, nos termos do Voto indicado a seguir:



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Wimmer, Diretor(a)**, em 26/01/2022, às 09:24, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3145803** e o código CRC **DA62AE10** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3145803



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PR/PROTOCOLO/ANPD/DIR/NR/ANPD

VOTO Nº 3/2022/ANPD/NR/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.001448/2021-11

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

VOTO EM CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 03/2021
DIRETORA NAIRANE FARIAS RABELO LEITÃO

ASSUNTO: Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Voto em Circuito Deliberativo nº 03/2022

<input checked="" type="checkbox"/>	Acompanho o Relator (VOTO Nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR, SEI nº 3143441)
<input type="checkbox"/>	Não acompanho o Relator, nos termos do Voto indicado a seguir:



Documento assinado eletronicamente por **Nairane Farias Rabelo Leitão, Diretor(a)**, em 25/01/2022, às 21:12, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3146291** e o código CRC **88C43913** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3146291



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PR/PROTOCOLO/ANPD/DIR/AS/ANPD

VOTO Nº 3/2022/ANPD/GABPR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.001448/2021-11

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

**VOTO EM CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 03/2022
DIRETOR-PRESIDENTE WALDEMAR GONÇALVES ORTUNHO**

JÚNIOR

ASSUNTO: Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

Voto em Circuito Deliberativo nº 03/2022

<input checked="" type="checkbox"/>	Acompanho o Relator (Voto nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR, SEI Nº 3143441)
<input type="checkbox"/>	Não acompanho o Relator, nos termos do Voto indicado a seguir:



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 26/01/2022, às 10:54, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3148235** e o código CRC **C7929A22** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

ATA DE CIRCUITO DELIBERATIVO DO CONSELHO DIRETOR Nº 03/2022

Período do Circuito Deliberativo:	24/01/2022	26/01/2022
Natureza da Matéria:	Finalística	
Assunto:	Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público.	
Conselheiro Relator:	Arthur Pereira Sabbat	
Voto do Conselheiro Relator:	VOTO Nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (3143441)	
Presidente	Waldemar Gonçalves Ortunho Junior	

Decisão do Circuito Deliberativo		
Resumo dos votos	Acompanha o relator	3
	Não acompanha o relator	0
	Levar à Reunião Deliberativa	0

Votos proferidos no Circuito Deliberativo	
Diretor	Arthur Pereira Sabbat
Voto	VOTO Nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (3143441)
Diretor	Miriam Wimmer
Voto	VOTO Nº 3/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (3145803)

Diretor	Nairane Farias Rabelo Leitão
Voto	VOTO Nº 3/2022/ANPD/NR/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (3146291)
Diretor	Waldemar Gonçalves Ortunho Junior
Voto	VOTO Nº 3/2022/ANPD/GABPR/ANPD/PROTOCOLO/PR (3148235)



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 26/01/2022, às 14:16, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3148559** e o código CRC **00E963DD** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3148559



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
 Autoridade Nacional de Proteção de Dados
 Secretaria-Geral

Brasília, 26 de janeiro de 2022.

Certidão de Julgamento

Certifico que o presente processo foi julgado conforme abaixo:

Processo	00261.001448/2021-11
Data da Sessão	26/01/2021 - Circuito Deliberativo nº 03/2022
Colegiado	Conselho Diretor
Relator	Arthur Pereira Sabbat
Dispositivo	O Colegiado Conselho Diretor, pela maioria dos votos, decidiu aprovar, nos termos do voto do relator - VOTO Nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (3143441)

NÚBIA AUGUSTO DE SOUSA ROCHA
 Secretária-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Nubia Augusto de Sousa Rocha, Secretária-Geral**, em 26/01/2022, às 14:30, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3148701** e o código CRC **AC679291** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Secretaria-Geral

Brasília, 26 de janeiro de 2022.

À

Coordenação-Geral de Normatização

1. Encaminho a presente instrução processual, tendo em vista o encerramento do Circuito Deliberativo nº 03/2022, conforme Ata de Circuito Deliberativo do Conselho Diretor (SEI nº 3148559), para providências subsequentes.

NÚBIA AUGUSTO DE SOUSA ROCHA
Secretária-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Nubia Augusto de Sousa Rocha, Secretária-Geral**, em 26/01/2022, às 14:31, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3148719** e o código CRC **9251771B** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Presidência
da...[Órgãos do Governo](#)[Acesso à Informação](#)[Legislação](#)[Acessibilidade](#)

Entrar

[Home](#) > [Assuntos](#) > [Deliberações do Conselho Diretor](#) > [Circuito Deliberativo](#)

Circuito Deliberativo

Publicado em 17/03/2021 13h55 Atualizado em 26/01/2022 14h24

Compartilhe: [f](#) [t](#) [l](#)

Esta página é dedicada à divulgação dos Circuitos Deliberativos da ANPD.



Circuitos Deliberativos ativos

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Pauta
1/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica com a Agência Brasileira de Inteligência	05/01/2022	04/02/2022	Acesse aqui

Circuitos Deliberativos encerrados - 2022

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Ata	Votos
2/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Ministério da Educação (MEC).	13/01/2022	20/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui

[CONTEÚDO](#) 1[PÁGINA INICIAL](#) 2[NAVEGAÇÃO](#) 3[BUSCA](#) 4[MAPA DO SITE](#) 5



Pessoais pelo Poder Público

4/2022	Finalística. Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de aplicação da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para agentes de tratamento de pequeno porte.	25/01/2022	26/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
--------	--	------------	------------	-----------------------------	-----------------------------

Circuitos Deliberativos encerrados - 2021



Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Ata	Votos
1/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica entre ANPD e Senacon.	18/03/2021	19/03/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
2/2021	Administrativo. Calendário de Reuniões Deliberativas do Conselho Diretor do ano de 2021.	08/04/2021	18/04/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
3/2021	Meio. Formação de lista tríplice para o Conselho CNPD	30/04/2021	07/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
4/2021	Administrativo. Proposta de Cadeia de Valor e Macroprocessos da ANPD.	10/05/2021	18/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
5/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica -	25/05/2021	01/06/2021	Acesse aqui	Acesse aqui



7/2021	Finalístico. Submissão da minuta do regulamento de fiscalização a Consulta Pública, nos termos do art. 53 da LGPD.	27/05/2021	28/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
8/2021	Portaria que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.	01/07/2021	16/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
9/2021	Acordo de Cooperação Técnica com o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br	09/07/2021	23/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
10/2021	Regulamentação relativa à aplicação da LGPD para agentes de tratamento de pequeno porte.	26/08/2021	27/08/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
11/2021	Finalístico. Guia orientativo sobre segurança da informação para agentes de pequeno porte.	20/09/2021	20/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
12/2021	Administrativo - Proposta Orçamentária 2022.	24/09/2021	04/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
13/2021	Finalístico. Pedido de prorrogação de prazo da Consulta Pública sobre a norma para PME.	28/09/2021	05/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
14/2021	Finalístico. Memorando de Entendimento entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD e	29/09/2021	06/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui





15/2021	Finalístico. Minuta de resolução que aprova o Regulamento do processo de fiscalização e do processo administrativo sancionador no âmbito da ANPD.	27/10/2021	28/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
16/2021	Acordo de Cooperação Técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e o Tribunal Superior Eleitoral - TSE.	05/11/2021	08/11/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
17/2021	Finalístico. Publicação de Guia Orientativo: Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) pelos agentes de tratamento no contexto eleitoral.	29/11/2021	29/11/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
18/2021	Administrativo. Calendário de Reuniões Deliberativas do Conselho Diretor referente ao ano de 2022.	15/12/2021	16/12/2021	Acesse aqui	Acesse aqui

Compartilhe:   

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Brasília, 17 de maio de 2022.

Assunto: Arquivamento do processo

1. Considerando a aprovação do Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público pelo Conselho Diretor, conforme certidão de julgamento (SEI nº 3148701), nos termos do voto do relator nº 3/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI nº 3143441);
2. Considerando a publicação do no site da ANPD, conforme disposto no Despacho (SEI nº 3149303);
3. Determino o arquivamento do presente processo, uma vez exaurida a sua finalidade, sem prejuízo de sua posterior reabertura, caso necessário.

FERNANDO DE MATTOS MACIEL
Coordenador de Normatização



Documento assinado eletronicamente por **Fernando de Mattos Maciel, Coordenador(a)**, em 17/05/2022, às 18:24, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **3375187** e o código CRC **BD42B92C** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Protocolo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Brasília, 1º de julho de 2022.

À Secretaria-Geral,

Assunto: Desarquivamento de Processo em virtude de necessidade de alteração em documento e solicitação de publicação de nova versão em razão de período de Defeso Eleitoral

1. Em atendimento ao art. 73, inciso VI, alínea b da Lei nº 9.504, de 1997, a qual dispõe, dentre outras questões, sobre condutas vedadas aos agentes públicos durante os pleitos eleitorais, às diretrizes disciplinadas pela [Instrução Normativa Secom nº 1 de 11 de abril de 2018](#), bem como pelo [Manual de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições 2022](#), às orientações recebidas pela Assessoria de Comunicação (ASCOM) junto à Corregedoria desta Autoridade Nacional de Proteção de Dados em reunião sobre "Adequação dos Canais Digitais da ANPD", realizada em 30/06/2022, e, ainda, considerando a iminência do período de Defeso Eleitoral, o qual inicia-se em 02 de julho de 2022 e perdurará até o encerramento do período eleitoral de 2022, ou seja, até 30 de outubro em caso de segundo turno, desarquiva-se o presente processo a fim de que sejam feitas as alterações necessárias no documento em questão para fins de adequação à legislação eleitoral.

2. Junta-se ao processo a nova versão do **Guia Tratamento de Dados pelo Poder Público** (SEI nº 3472479), na qual resta suprimida a logomarca "Pátria Amada, Brasil", sem quaisquer alterações quanto ao conteúdo do documento.

3. Por fim, encaminha-se o processo à Secretaria-Geral, para publicação da nova versão do documento no site da ANPD.

Atenciosamente,

ISABELA MAIOLINO
Coordenadora-Geral de Normatização



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Maiolino**,
Coordenador(a)-Geral, em 01/07/2022, às 16:48, 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 do documento pode ser conferida informando o código
verificador **3471123** e o código CRC **281333C6** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SEI nº 3471123

GUIA ORIENTATIVO

TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

VERSÃO 1.0
JAN. 2022

Capa atualizada para atendimento à Legislação Eleitoral 2022



GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público

(Janeiro/2022)

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Cristiane Landerdahl – Servidora da Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino – Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa – Gerente de Projeto

Lucas Borges de Carvalho – Gerente de Projeto

SUMÁRIO

I. APRESENTAÇÃO	4
II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD	5
III. BASES LEGAIS	6
Consentimento	6
Legítimo interesse	8
Cumprimento de obrigação legal ou regulatória	9
Execução de políticas públicas.....	10
IV. PRINCÍPIOS.....	12
Finalidade e adequação	12
Necessidade	14
Transparência e livre acesso.....	14
V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO.....	16
(a) Formalização e registro	17
(b) Objeto e finalidade	17
(c) Base legal	18
(d) Duração do tratamento	18
(e) Transparência e direitos dos titulares.....	19
(f) Prevenção e segurança	19
(g) Outros requisitos	19
VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS	20
ANEXO I.....	24
Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público	24
ANEXO II.....	25
Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público	25

I. APRESENTAÇÃO

1. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD).
2. Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.
3. Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.
4. Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da Plataforma Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br/>).
5. Cumpre enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações](#)¹ da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado](#).²
6. O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>.

² Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf.

II. A LGPD, O PODER PÚBLICO E AS COMPETÊNCIAS DA ANPD

7. A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público.

8. O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público.³ Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei.⁴

9. Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

10. A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55-J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

11. Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55-K, parágrafo único; art. 55-J, XX). Além disso, a autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55-K).

³ O art. 1º da LGPD é expreso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”.

⁴ O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público.

12. Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55-J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados⁵.

13. Importante ressaltar, por fim, que o servidor público que infrinja a LGPD também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma, conforme o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Dessa forma, tratar dados pessoais indevidamente, como, por exemplo, vendendo banco de dados, alterando ou suprimindo cadastros de forma inadequada ou usando dados pessoais para fins ilegítimos pode levar à responsabilização do servidor público que praticou o ato ilegal.

III. BASES LEGAIS

14. Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

15. Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022,⁶ a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

16. Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

17. Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o

⁵ Conforme o Parecer nº 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (NUP 0130.000035/2021-97), sobre a abrangência da competência da ANPD.

⁶ A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022.

tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

18. Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.

19. Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

20. Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

Exemplo 1. Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca. No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

Exemplo 2. Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet. Na hipótese, o consentimento é a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

Legítimo interesse

21. A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

22. Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

23. De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

24. Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer restrições aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições.

25. Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.⁷

⁷ No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>).

Exemplo 3. Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de informação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna. Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

26. Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

27. De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das **normas de conduta e das normas de organização**.⁸

28. Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma **norma de conduta**, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art. 11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação.⁹

29. Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

30. Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de **normas de organização**, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e atribuições.¹⁰ Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do

⁸ Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção.

⁹ As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer *F*, então *E*. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

¹⁰ Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de *estrutura*, instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88.

exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

31. Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

32. Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

Exemplo 4. Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido. O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de **normas de conduta**, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

Exemplo 5. Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas. O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de **normas de organização** previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

Exemplo 6. Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço. Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

33. O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento

compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

34. A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(1) Administração pública

35. O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, **desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas**.

36. De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.¹¹

37. Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, *b*, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(2) Políticas públicas

38. O conceito de **políticas públicas** não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

39. Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de **ato formal que institui a política pública**, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

¹¹ CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5.

40. Ressalte-se que o art. 11, I, *b*, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “leis e regulamentos”.

41. Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, **a definição de um programa ou ação governamental específico**, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.¹²

42. Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

43. Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

Exemplo 7. Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, *b*, da LGPD. A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

IV. PRINCÍPIOS

44. A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

Finalidade e adequação

45. De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem

¹² BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

46. Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma **finalidade pública**, que seja: (i) **legítima**, isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) **específica**, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) **explícita**, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) **informada**, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil compreensão e acesso ao titular dos dados.

47. Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma **limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais**. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

48. Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

49. Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

50. No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

51. Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto,¹³ recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

¹³ Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia.

Exemplo 8. Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública. Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

52. O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

53. No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.

54. É importante, ainda, que entidades do Poder Público exerçam cautela em eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam ocorrer em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários.

Exemplo 9. Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação. É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

Transparência e livre acesso

55. O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus

próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais. Esses princípios também são essenciais para garantir o direito fundamental de todos os indivíduos à informação administrativa.

56. Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

57. Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.¹⁴

58. Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

59. As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das atividades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização

¹⁴ Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo.

dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

Exemplo 10. Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome poderá ser divulgado na agenda pública da autoridade, salvo eventual restrição legal. Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.

V. COMPARTILHAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

60. O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

61. O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

62. Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantia dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.¹⁵

¹⁵ Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos

63. Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgãos públicos, são indicados a seguir **os principais requisitos** que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

(a) Formalização e registro

64. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

65. Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento.¹⁶

66. Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

(b) Objeto e finalidade

67. Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, **os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada**, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [tradução livre]. OCDE. **Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector**, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021.

¹⁶ Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados, que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14).

68. Por sua vez, **a finalidade deve ser específica**, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a **finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas**, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares.¹⁷

69. Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

70. Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a **compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados**, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

71. O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

72. O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que é autorizada a conservação de dados pessoais.

73. A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

¹⁷ No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBGE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.”

74. Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer, conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

(e) Transparência e direitos dos titulares

75. Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

76. Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

77. Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

78. Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

79. É o caso de eventual **novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados**, a ser efetuado pelo recebedor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para entes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

80. Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual **ônus financeiro** decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

81. Por sua vez, nos casos de **uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas**, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das

seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

82. A **elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais** pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

83. Por fim, em muitos casos pode ser necessário **identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento** envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

Exemplo 11. Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado. O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

VI. DIVULGAÇÃO DE DADOS PESSOAIS

84. No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre direitos: de um lado, o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, o direito de todos os indivíduos à informação sobre as atividades do Poder Público. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

85. Enquanto o primeiro conjunto de direitos demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação

legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI).¹⁸

86. Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁹ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

87. Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

88. Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

89. **Dados pessoais sensíveis** (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

90. Os **princípios da finalidade, adequação e necessidade** também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou com a eliminação da informação.

91. Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas **medidas de mitigação de risco**, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em **relatório de impacto à proteção de dados pessoais**, documento do controlador que “contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às

¹⁸ Os critérios de divulgação de informações pessoais estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

¹⁹ A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais.

liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII; 38, parágrafo único).

92. Uma possível salvaguarda a ser adotada é a **limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários** para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determinadas informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.²⁰

93. Em atenção aos **princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas**, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

94. Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

95. Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

²⁰ Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012.

96. Finalmente, a própria **transparência** a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de **direitos aos titulares** devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

Exemplo 12. Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão. Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

Exemplo 13. Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade. Seguindo orientação da área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa.

ANEXO I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Requisito</u>	<u>Recomendação</u>
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">• Instauração de processo administrativo;• Análise técnica e jurídica;• Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres;• Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">• Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;• Indicação de finalidade específica;• Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">• Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">• Definição do período (duração) do uso compartilhado dos dados, de forma fundamentada, e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">• Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis;• Divulgação de maneira que as informações sobre dados pessoais tratados pela entidade sejam de fácil compreensão;• Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.
Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none">• Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (avaliação conforme o caso concreto)	<ul style="list-style-type: none">• Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais;• Ônus financeiro;• Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD);• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

ANEXO II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

<u>Parâmetro</u>	<u>Recomendação</u>
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">• Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento;• Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">• Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">• Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;• Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;• Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;• Transparência do tratamento; e• Garantia de direitos dos titulares.



ANPD

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público

VERSÃO 2.0 | JUN / 2023

GUIA ORIENTATIVO

Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público

Versão 2.0

*Cristiane Landerdahl
Isabela Maiolino
Jeferson Dias Barbosa
Lucas Borges de Carvalho*

Brasília, DF
2023

Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva

Autoridade Nacional de Proteção de Dados

Diretor-Presidente Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores Arthur Pereira Sabbat
Joacil Basilio Rael
Miriam Wimmer
Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração Cristiane Landerdahl
Isabela Maiolino
Jeferson Dias Barbosa
Lucas Borges de Carvalho

Projeto gráfico e editoração André Scofano

Versão 1.0

Publicação digital (janeiro / 2022)

Versão 2.0

Publicação impressa, 200 exemplares (junho / 2023)

Publicação digital (junho / 2023)

ANPD

Autoridade Nacional de Proteção de Dados

SCN, Qd. 6, Conj. A,
Ed. Venâncio 3000, Bl. A, 9º andar
Brasília, DF · Brasil · 70716-900
www.anpd.gov.br

Sumário

05 Apresentação

07 A LGPD, o Poder Público e as competências da ANPD

10 Bases Legais

10 Consentimento

13 Legítimo interesse

15 Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

18 Execução de Políticas Públicas

22 Princípios

22 Finalidade e adequação

25 Necessidade

26 Transparência e livre acesso

29 Compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público

30 Formalização e registro

31 Objeto e finalidade

32 Base legal

32 Duração do tratamento

33 Transparência e direitos dos titulares

34 Prevenção e segurança

34 Outros Requisitos

37 Divulgação de dados pessoais

44 Notas

49 Anexos

Apresentação



O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas peculiaridades, que decorrem, em geral, da necessidade de compatibilização entre o exercício de prerrogativas estatais típicas e os princípios, regras e direitos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – LGPD). | 5

Diante desse cenário, o desafio posto é o de estabelecer parâmetros objetivos, capazes de conferir segurança jurídica às operações com dados pessoais realizadas por órgãos e entidades públicos. Trata-se de assegurar a celeridade e a eficiência necessárias à execução de políticas e à prestação de serviços públicos com respeito aos direitos à proteção de dados pessoais e à privacidade.

Entre outros aspectos relevantes, muitos órgãos e entidades públicos têm questionado a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) sobre (i) o âmbito de incidência da LGPD e a aplicação de seus conceitos básicos ao setor público; (ii) a adequada interpretação das bases legais que autorizam o tratamento de dados pessoais; (iii) os requisitos e as formalidades a serem observados nas hipóteses de uso compartilhado de dados pessoais; e (iv) a relação entre as normas de proteção de dados pessoais e o acesso à informação pública.

Considerando essas questões, o presente Guia Orientativo busca delinear parâmetros que possam auxiliar entidades e órgãos públicos nas atividades de adequação e de implementação da LGPD. As orientações apresentadas constituem um primeiro passo no processo de delimitação das interpretações sobre a LGPD aplicáveis ao Poder Público. Por isso, a versão publicada ficará aberta a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizar o Guia oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da *Plataforma Fala.BR* (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

| 6

Cumpra-se enfatizar que não é objeto deste Guia a definição de conceitos básicos previstos na LGPD. Em caso de dúvida, sugere-se consultar a página de [documentos e publicações^{\[1\]}](#) da ANPD, na qual estão disponíveis orientações mais específicas sobre esses conceitos, a exemplo do [Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado^{\[2\]}](#).

O Guia inicia com uma breve explanação sobre a LGPD, o conceito de Poder Público e as competências da ANPD. A seguir, são apresentadas orientações sobre as bases legais mais comuns e os mais relevantes princípios que devem nortear o tratamento de dados pessoais por entidades e órgãos públicos. Na parte final, serão abordadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público: o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, sempre sob o enfoque da conformidade do tratamento com a LGPD. Os Anexos I e II trazem, respectivamente, um sumário das recomendações apresentadas na análise dos dois casos específicos mencionados.

A LGPD, o Poder Público e as competências da ANPD



A LGPD foi promulgada em 2018 e tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana. Para isso, a lei estabelece uma série de regras a serem seguidas pelos agentes de tratamento, incluindo o Poder Público. | 7

O termo “Poder Público” é definido pela LGPD de forma ampla e inclui órgãos ou entidades dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público^[3]. Assim, os tratamentos de dados pessoais realizados por essas entidades e órgãos públicos devem observar as disposições da LGPD, ressalvadas as exceções previstas no art. 4º da lei^[4].

Também se incluem no conceito de Poder Público: (i) os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º); e (ii) as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), neste último caso, desde que (ii.i.) não estejam atuando em regime de concorrência; ou (ii.ii) operacionalizem políticas públicas, no âmbito da execução destas.

A LGPD visa, ainda, assegurar que dados pessoais sejam utilizados de forma transparente e com fins legítimos, ao mesmo tempo garantindo

os direitos dos titulares. Especificamente em relação ao Poder Público, a LGPD (art. 55–J, XI e XVI) prevê que a ANPD pode solicitar informe específico sobre o âmbito, a natureza dos dados e demais detalhes envolvidos na operação, bem como realizar auditorias sobre o tratamento de dados pessoais. O art. 52, § 3º, estabelece quais sanções podem ser aplicadas às entidades e aos órgãos públicos, com expressa exclusão das penalidades de multa simples ou diária previstas na LGPD.

Importante ressaltar que a ANPD é o órgão central de interpretação da LGPD e do estabelecimento de normas e diretrizes para sua implementação, no que se inclui a deliberação administrativa, em caráter terminativo, sobre a interpretação da lei e sobre as suas próprias competências e casos omissos (art. 55–K, parágrafo único; art. 55–J, XX). Além disso, a autoridade nacional detém competência exclusiva para aplicar as sanções administrativas previstas na LGPD, com prevalência de suas competências sobre outras correlatas de entidades e órgãos da administração pública no que se refere à proteção de dados pessoais (art. 55–K).

| 8

Assim, a ANPD possui competência originária, específica e uniformizadora no que concerne à proteção de dados pessoais e à aplicação da LGPD, previsão legal que deve ser interpretada de forma a se compatibilizar com a atuação de outros entes públicos que possam eventualmente tratar sobre o tema. A esse respeito, a LGPD (art. 55–J, § 3º) estabelece que a ANPD deve atuar em coordenação e articulação com outros órgãos e entidades públicos, visando assegurar o cumprimento de suas atribuições com maior eficiência e promover o adequado funcionamento dos setores regulados^[5].

Importante ressaltar, por fim, que o servidor público que infrinja a LGPD também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma, conforme o art. 28 do Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Dessa

forma, tratar dados pessoais indevidamente, como, por exemplo, vendendo banco de dados, alterando ou suprimindo cadastros de forma inadequada ou usando dados pessoais para fins ilegítimos pode levar à responsabilização do servidor público que praticou o ato ilegal.

Bases legais



Uma das principais providências a serem tomadas antes de realizar o tratamento de dados pessoais é a de identificar a base legal aplicável. O tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve se amparar em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11 da LGPD. Esses dispositivos devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com os critérios adicionais previstos no art. 23, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público, conforme será demonstrado.

| 10

Considerando os questionamentos encaminhados à ANPD e as peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, bem como o previsto na Agenda Regulatória do biênio 2021–2022^[6], a análise a seguir será limitada às seguintes bases legais: consentimento, legítimo interesse, cumprimento de obrigação legal e regulatória e execução de políticas públicas.

Consentimento

Conforme a definição legal (art. 5º, XII, LGPD), o consentimento é a “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade

determinada”. Adicionalmente, no caso de dados sensíveis, o consentimento deve ser fornecido “de forma específica e destacada, para finalidades específicas” (art. 11, I, LGPD).

Assim, a autorização do titular deve ser intencional e ele deve saber exatamente para que fim seus dados serão tratados, sendo vedada a autorização tácita e para finalidades genéricas. Além disso, o consentimento pressupõe uma escolha efetiva entre autorizar e recusar o tratamento dos dados pessoais, incluindo a possibilidade de revogar o consentimento a qualquer momento.

Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais. | 11

Não obstante, o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.

Assim, a utilização da base legal do consentimento no âmbito do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público pressupõe assegurar ao titular a efetiva possibilidade de autorizar ou não o tratamento de seus dados, sem que de sua manifestação de vontade resultem restrições significativas à sua condição jurídica ou ao exercício de direitos fundamentais.

EXEMPLO 1

Matrícula de estudante em universidade pública

Universidade pública solicita de novos estudantes o fornecimento de dados pessoais necessários para fins de cadastro e matrícula. O procedimento é realizado online e, para prosseguir para as etapas seguintes, com a escolha de disciplinas e horários, o estudante deve “aceitar” as condições estipuladas para o tratamento de seus dados. Essas condições são descritas de forma genérica, com a indicação de que os dados poderão ser utilizados para “fins educacionais e outros correlatos”. Uma mensagem indica que, caso não fornecido o consentimento, a matrícula não será concluída e o estudante não terá acesso ao curso e a serviços como os de assistência estudantil e empréstimo de livros na biblioteca.

| 12

No exemplo citado, o consentimento eventualmente obtido será nulo, pois: (i) os estudantes não possuem condições efetivas de aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais, haja vista o caráter compulsório do tratamento realizado pela universidade; e (ii) a autorização é fornecida para uma finalidade genérica. Com o objetivo de adequar as suas práticas ao disposto na LGPD, a universidade deve fornecer informações claras e precisas sobre a finalidade específica do tratamento, identificando outra base legal mais apropriada para a hipótese, que não o consentimento. Ainda, em atenção ao princípio da necessidade, não devem ser solicitados mais dados do que o necessário para atingir as finalidades informadas ao titular.

EXEMPLO 2

Inscrição em evento acadêmico

Estudante realiza inscrição para participar de um evento organizado por uma universidade pública. O procedimento é realizado online, ocasião em que são solicitadas informações básicas de cadastro, como

nome e número de matrícula, este para o fim específico de concessão da gratuidade da inscrição, benefício exclusivo para estudantes. Adicionalmente, o estudante tem a opção de fornecer e-mail, caso queira “receber informações de outros eventos organizados pela universidade”. Uma mensagem esclarece que o fornecimento do e-mail é facultativo e a recusa não impede a participação no evento. Ademais, as informações sobre os outros eventos são rotineiramente divulgadas na página da universidade na Internet.

Na hipótese, o consentimento é a base legal apropriada para a coleta do e-mail do estudante, podendo ser considerado válido, haja vista a finalidade específica informada ao titular, bem como a existência de condições efetivas para a livre, informada e inequívoca manifestação de vontade.

| 13

Legítimo interesse

A base legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX). Trata-se, portanto, de base legal não aplicável ao tratamento de dados pessoais sensíveis.

Por ser uma base legal mais flexível, sua adoção deve ser precedida de uma avaliação em que seja demonstrada a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses do controlador ou de terceiro para a utilização do dado pessoal e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas do titular. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

De forma similar ao que ocorre com o consentimento, a aplicação do legítimo interesse é limitada no âmbito do setor público. Em particular, a sua utilização não é apropriada quando o tratamento de dados pessoais é realizado de forma compulsória ou quando for necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais do Poder Público.

Nessas situações, não há como se realizar, propriamente, uma ponderação entre as expectativas dos titulares e os supostos interesses estatais, visto que estes, por definição legal ou regulamentar, conforme o caso, tendem a estabelecer restrições aos direitos individuais nele envolvidos. Isto é, a própria legislação estabelece essa ponderação, ao fixar as condições a serem observadas para a realização do tratamento de dados pessoais. Por isso, é recomendável que, em geral, órgãos e entidades públicos evitem recorrer ao legítimo interesse, preferindo outras bases legais, a exemplo de execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal, para fundamentar os tratamentos de dados pessoais que realizam nessas condições. | 14

Não obstante, o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares^[7].

EXEMPLO 3

Segurança da informação

Entidade pública realiza tratamento de dados pessoais de seus servidores com a finalidade de garantir a segurança dos sistemas de infor-

mação utilizados, como, por exemplo, para viabilizar a autenticação de usuários e prevenir que softwares maliciosos possam criar vulnerabilidades na rede interna.

Considerando que o tratamento não está associado ao exercício de prerrogativas estatais típicas, é possível recorrer à base legal do legítimo interesse. Nesse caso, devem ser observados os requisitos previstos na LGPD, em particular a necessidade de ponderação entre os interesses da entidade pública e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. É necessário, ainda, que sejam adotadas medidas para garantir a transparência do tratamento de dados pessoais baseado no legítimo interesse.

| 15

Cumprimento de obrigação legal ou regulatória

Conforme o art. 7º, II, da LGPD, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público poderá ser realizado “para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador”. A mesma hipótese está prevista no art. 11, II, *a*, que rege o tratamento de dados sensíveis.

De forma geral, a aplicação desses dispositivos será efetuada em dois contextos normativos distintos, que se diferenciam em razão da espécie de norma jurídica que estabelece a obrigação a ser cumprida. É o caso, em especial, das normas de conduta e das normas de organização ^[8].

Na primeira hipótese, a obrigação legal decorre de uma norma de conduta, isto é, uma regra que disciplina um comportamento, em geral estabelecendo um fato ou uma hipótese legal, com uma possível consequência jurídica em caso de descumprimento. Caso o responsável não cumpra a obrigação legal (como, por exemplo, a divulgação da agenda de compromissos públicos de autoridades, conforme art.

11 da Lei nº 12.813/2013), poderá ser objeto das penalidades administrativas previstas na legislação^[9].

Nessas situações, o tratamento de dados pessoais é necessário para atender a uma regra específica, ou seja, uma determinação legal expressa ou uma obrigação de natureza regulatória estabelecida por um órgão regulador. Não há, por isso, um vínculo necessário e direto entre o tratamento de dados e o exercício de atribuições e competências legais do controlador.

Já na segunda hipótese, a obrigação legal decorre de normas de organização, assim entendidas as normas que estruturam órgãos e entidades e estabelecem suas competências e atribuições^[10]. Nesse contexto normativo, o tratamento de dados pessoais é parte essencial do exercício de prerrogativas estatais típicas, uma vez que necessário para viabilizar a própria execução das atribuições, competências e finalidades públicas da entidade ou do órgão público.

| 16

Assim, diferentemente das normas de conduta, que estabelecem obrigações de forma direta e expressa, prevendo uma consequência específica em caso de descumprimento, as normas de organização estabelecem obrigações que estão associadas, de forma mais geral, ao próprio cumprimento e à execução de atribuições legais típicas da entidade ou do órgão público responsável pelo tratamento de dados pessoais.

Vale ressaltar que essa interpretação do conceito de obrigação legal, conforme previsto no art. 7º, II, e no art. 11, II, *a*, da LGPD, é reforçada pelo disposto no art. 23 da mesma lei, segundo o qual o tratamento de dados pessoais no setor público deverá ser realizado “com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”, observando-se o interesse público e o atendimento da finalidade pública do controlador.

EXEMPLO 4

Canal de TV

Assembleia Legislativa pretende lançar canal de TV próprio. Para tanto, entre outros requisitos, o órgão regulador determinou a apresentação de dados pessoais de parlamentares e servidores responsáveis pela direção do canal, sob pena de ter o pedido de outorga indeferido.

O tratamento dos dados pessoais pela Assembleia Legislativa é legítimo, uma vez que, nos termos do art. 7º, II, da LGPD, vincula-se diretamente ao cumprimento de normas de conduta, no caso, obrigações regulatórias definidas pelo órgão regulador competente, em conformidade com a legislação aplicável.

| 17

EXEMPLO 5

Processo legislativo

Assembleia Legislativa trata dados pessoais contidos em documentos relacionados ao processo legislativo, tais como atas de reunião, pareceres e projetos de lei. Os dados pessoais em questão se referem, entre outros, a parlamentares, servidores públicos, membros da sociedade civil e especialistas ouvidos em audiências públicas.

O tratamento dos dados pessoais é legítimo, na medida em que diretamente vinculado ao cumprimento de obrigações e à execução de competências típicas do órgão legislativo, que decorrem de normas de organização previstas na Constituição Estadual, em conformidade com a base legal prevista no art. 7º, II, e com o disposto no art. 23, da LGPD.

EXEMPLO 6

Agência reguladora

Uma agência reguladora trata dados pessoais de seus servidores públicos com a finalidade específica de realizar o pagamento de salários e benefícios previdenciários, como pensões e aposentadorias. Essas obrigações estão expressamente previstas na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores. A mesma agência reguladora tem a atribuição legal de fiscalizar prestadoras de um determinado serviço público. Para cumprir essa competência geral de fiscalização, conforme estipulado na lei que dispõe sobre a sua estrutura e funcionamento, a agência reguladora trata dados pessoais, como, por exemplo, aqueles provenientes de reclamações de usuários do serviço.

| 18

Embora atendam a finalidades distintas, em ambos os casos o tratamento dos dados pessoais pela agência reguladora se fundamenta na hipótese de cumprimento de obrigação legal, nos termos do art. 7º, II, da LGPD.

Execução de políticas públicas

O inciso III do art. 7º da LGPD estabelece que a “administração pública” pode realizar “o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. Por sua vez, em relação aos dados sensíveis, o art. 11, II, *b*, refere-se ao “tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos”.

A aplicação dessa base legal por entidades e órgãos públicos pressupõe a adequada compreensão sobre os principais termos utilizados

nos artigos da LGPD acima citados. Com esse intuito, destacamos a seguir orientações práticas sobre a interpretação dos seguintes conceitos: (i) administração pública; e (ii) políticas públicas.

(I) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público, conforme já exposta neste Guia. Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas.

| 19

De fato, embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, órgãos dos demais Poderes também a exercem em determinadas circunstâncias. Ou seja, ao lado de suas funções típicas, tais como as de legislar e aplicar a lei, órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário também exercem atividades administrativas. É o que ocorre, por exemplo, quando são firmados convênios ou acordos de cooperação técnica com outros órgãos públicos ou entidades sem fins lucrativos visando ao atendimento de alguma finalidade pública. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e

agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública^[11].

Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, b, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas.

(II) POLÍTICAS PÚBLICAS

| 20

O conceito de políticas públicas não é definido na LGPD, não tendo sido editada regulamentação da ANPD sobre o tema até o presente momento. Assim, recomenda-se que sejam consideradas as definições usuais do termo, conforme a praxe administrativa e as orientações a seguir apresentadas.

Nesse sentido, devem ser considerados, ao menos, dois aspectos. O primeiro é a existência de ato formal que institui a política pública, o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

Ressalte-se que o art. 11, I, b, da LGPD, não fez referência às políticas públicas instituídas em ajustes contratuais. Por isso, no caso de tratamento de dados sensíveis pelo Poder Público, a base legal é mais restrita, uma vez que limitada a políticas públicas previstas em “leis e regulamentos”.

Quanto ao aspecto material, uma política pública envolve, em geral, a definição de um programa ou ação governamental específico, a ser executado por uma entidade ou por um órgão público. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci destaca que, “como tipo ideal, a política pú-

blica deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”^[12].

Assim, considerando os elementos expostos, recomenda-se que o conceito de política pública seja interpretado de forma ampla, de modo a abranger qualquer programa ou ação governamental, definido em instrumento formal, isto é, lei, regulamento ou ajuste contratual, conforme o caso, cujo conteúdo inclui, em regra, objetivos, metas, prazos e meios de execução.

Por fim, também na hipótese de execução de política pública deve ser observado o disposto no art. 23 da LGPD, em especial a exigência de que o tratamento seja realizado para o atendimento da finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

| 21

EXEMPLO 7

Política de controle do tabagismo

Secretaria de Saúde realiza tratamento de dados pessoais de pessoas fumantes, atendidas em hospitais públicos, para fins de planejamento e execução de política pública de controle do tabagismo e prevenção e tratamento do câncer de pulmão. A política foi estabelecida em norma infralegal, da qual constam, entre outros elementos, objetivos, competências e meios de financiamento. Os dados pessoais são tratados pela própria Secretaria de Saúde e, eventualmente, compartilhados com a autarquia responsável por executar programa de orientação e auxílio a pessoas que desejam parar de fumar. Por envolver dados sensíveis, o tratamento dos dados pessoais é realizado com base no art. 11, II, b, da LGPD.

A finalidade é específica de execução de política pública, estabelecida em regulamento, em conformidade com a LGPD.

Princípios



A observância dos princípios (art. 6º, LGPD) constitui parte essencial do tratamento de dados pessoais. Seguindo os propósitos deste Guia, serão apresentadas a seguir orientações não exaustivas, com foco nas peculiaridades do setor público, considerando os seguintes princípios: finalidade; adequação; necessidade; transparência; e livre acesso. Como regra geral, os princípios devem ser interpretados em conjunto e de forma sistemática com as disposições do Capítulo IV da LGPD (arts. 23 a 30), no qual se encontram normas específicas direcionadas ao Poder Público.

| 22

Finalidade e adequação

De acordo com o princípio da finalidade (art. 6º, I), o tratamento dos dados pessoais deve ser realizado para “propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.” Adicionalmente, no âmbito do setor público, o tratamento de dados pessoais deve atender a uma “finalidade pública”, conforme previsto no art. 23 da LGPD.

Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar sempre associado a uma finalidade pública, que seja: (i) legítima,

isto é, lícita e compatível com o ordenamento jurídico, além de amparada em uma base legal, que autorize o tratamento; (ii) específica, de maneira que a partir da finalidade seja possível delimitar o escopo do tratamento e estabelecer as garantias necessárias para a proteção dos dados pessoais; (iii) explícita, isto é, expressa de uma maneira clara e precisa; e (iv) informada, isto é, disponibilizada em linguagem simples e de fácil compreensão e acesso ao titular dos dados.

Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma **limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais**. Assim, eventual uso secundário dos dados pessoais somente pode ser realizado para uma finalidade que seja **compatível** com a finalidade original do tratamento dos dados pessoais. Em sentido similar, o princípio da adequação (art. 6º, II) impõe a observância da compatibilidade entre o tratamento dos dados pessoais e as finalidades que são informadas ao titular, observado o contexto em que é realizado. Dessa forma, o tratamento do dado deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

| 23

Essa determinação possui elevada importância prática, em especial nos casos de tratamento posterior de dados publicamente disponíveis e de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público.

Em relação aos dados disponíveis publicamente, a LGPD autoriza o seu tratamento, desde que observadas a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a sua disponibilização (art. 7º, § 3º). Além disso, o tratamento posterior para novas finalidades somente poderá ser realizado se “observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei” (art. 7º, § 7º).

No caso de uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, o art. 26 da LGPD exige que sejam atendidas “finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição le-

gal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei”.

Diante do que estabelece a LGPD e tendo em vista a experiência internacional em torno do assunto^[13], recomenda-se a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a do uso secundário dos dados pessoais. Essa avaliação deve levar em consideração os seguintes aspectos: (i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD.

| 24

EXEMPLO 8

Política pública de vacinação

A Secretaria de Saúde de um município coleta dados de casos confirmados de uma doença infecciosa para fins de desenho, implementação e monitoramento de uma política pública de vacinação. Os dados são compartilhados com um órgão de pesquisa, para a finalidade específica de realização de estudos em saúde pública.

Neste caso, o tratamento posterior dos dados é compatível com a finalidade original da coleta, em conformidade com o princípio da finalidade. Por se tratar de dados sensíveis, relativos à saúde, o órgão deve ter cautela ao compartilhá-los ou divulgá-los, sempre observando o art. 13 e o Capítulo IV da LGPD. Nesse sentido, é preferível que o compartilhamento dessas informações inclua, sempre que possível, a pseudonimização ou a anonimização dos dados.

Necessidade

O princípio da necessidade estabelece que o tratamento deve ser limitado ao “mínimo necessário para a realização de suas finalidades”, abrangendo apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III LGPD). O princípio da necessidade impõe, portanto, que a coleta se atenha à menor quantidade possível de dados para o alcance da finalidade proposta. Da mesma forma, esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

| 25

No que tange a esse princípio, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, necessárias para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.

É importante, ainda, que entidades do Poder Público exerçam cautela em eventuais tratamentos discriminatórios injustificados que possam ocorrer em decorrência do tratamento de dados pessoais desnecessários.



EXEMPLO 9

Dados coletados para elaboração de contrato administrativo

.....
A Secretaria de Educação de um Município contrata, por licitação, uma empresa para fornecer merenda nas escolas. Para firmar o contrato

com a Secretaria, tanto o representante da empresa quanto o servidor público que assinará o contrato fornecem os seus dados, como nome, profissão, CPF, RG, estado civil e endereço residencial. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade à contratação da empresa, o contrato é divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Educação.

É possível que dados como estado civil e endereço residencial não sejam necessários para a identificação dos responsáveis pela contratação e para viabilizar o exercício do controle social sobre a atividade do órgão público. Assim, a fim de limitar o tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, o ideal é não coletar esses tipos de dados.

| 26

Transparência e livre acesso

O princípio da transparência (art. 6º, VI) garante ao titular a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento de seus próprios dados pessoais e os seus respectivos agentes de tratamento. De forma similar, o princípio do livre acesso (art. 6º, IV) garante aos titulares consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Assim, enquanto o princípio da transparência impõe obrigações de cunho geral e que demandam uma postura ativa do agente de tratamento, que tem o dever de disponibilizar as informações exigidas pela lei, independentemente de solicitação do titular; o princípio do livre acesso, por sua vez, enfatiza a necessidade de o agente de tratamento disponibilizar mecanismos efetivos para que o titular possa solicitar e ter acesso facilitado e gratuito a determinadas informações referentes ao tratamento de seus dados pessoais. Esses princípios também são essenciais para garantir o direito fundamental de todos os indivíduos à informação administrativa.

Em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, o art. 9º da LGPD delimita as informações que devem ser disponibilizadas aos titulares, entre as quais: (i) forma, duração e finalidade específica do tratamento; (ii) identificação e informações de contato do controlador; (iii) informações sobre o uso compartilhado de dados e a finalidade; (iv) responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e (v) direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

Em complemento a essas disposições gerais, a LGPD prevê o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem fornecer “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”, nos termos do art. 23, I. Tais informações devem estar em meios de fácil acesso, preferencialmente em sítios eletrônicos. Nos termos do art. 23, § 1º, da LGPD, a ANPD poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento^[14].

| 27

Demonstrando a importância da publicidade no setor público, o art. 25 da LGPD prevê também que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas”, visando, entre outras finalidades, “à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”, sem, contudo, que deixem de ser observados os princípios que asseguram a proteção dos dados pessoais e a privacidade dos seus titulares.

As informações exigidas pela LGPD devem ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, em linguagem simples e acessível, de modo a assegurar o efetivo conhecimento do titular a respeito das ati-

vidades de tratamento realizadas pelo controlador, bem como sobre os seus direitos e a forma de exercê-los. Nesse sentido, constitui uma boa prática a disponibilização dessas informações na página eletrônica do órgão ou entidade responsável, da qual podem constar seções específicas relacionadas à “Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais” e documentos como política de privacidade ou equivalente.

EXEMPLO 10

Princípio da transparência no setor público

Uma pessoa tem seus dados coletados pela recepção de um órgão público para fins de segurança patrimonial e dos servidores. Para atender a outros dispositivos legais e dar publicidade a atos do órgão, caso essa pessoa realize uma reunião com uma autoridade, seu nome poderá ser divulgado na agenda pública da autoridade, salvo eventual restrição legal.

Em geral, essa pessoa deverá ser informada das finalidades que justificam a coleta e o tratamento, incluindo a de que parte ou a totalidade deles poderá ser divulgada para atender normas específicas que tratem de divulgação de agenda pública. Entre outras possibilidades, essas informações podem constar da política de privacidade ou documento equivalente, disponibilizado na página do órgão público na internet.



Compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público

O compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública. De forma mais específica, a LGPD utiliza o termo “uso compartilhado de dados”, que é definido como a “comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados.”

| 29

O uso compartilhado de dados é um mecanismo relevante para a execução de atividades típicas e rotineiras do Poder Público, a exemplo de pagamento de servidores e prestação de serviços públicos. A LGPD reconhece essa relevância ao estabelecer, em seu art. 25, que os dados devem ser mantidos “em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado”, visando, entre outras finalidades, “à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral”.

Não obstante, assim como ocorre com as demais operações de tratamento, o uso compartilhado de dados pessoais deve ser realizado em conformidade com a LGPD, notadamente com os princípios, as bases legais, garantia dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. Além de conferir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, a observância dessas disposições legais constitui peça-chave para a promoção de uma relação de confiança com os titulares e para a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades^[15].

Com esse intuito, a título de orientação a entidades e órgãos públicos, são indicados a seguir os principais requisitos que devem ser observados nos processos de compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público. Importante ressaltar que esses requisitos expressam diretrizes gerais, que decorrem da própria LGPD, podendo ser ajustados ou complementados com parâmetros e requisitos adicionais de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto.

| 30

(a) Formalização e registro

O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve ser formalizado, seja em atenção às normas gerais que regem os procedimentos administrativos, seja em atenção à obrigatoriedade de registro das operações de tratamento, conforme disposto no art. 37 da LGPD. Para tanto, recomenda-se a instauração de processo administrativo, do qual constem os documentos e as informações pertinentes, incluindo análise técnica e jurídica, conforme o caso, que exponham a motivação para a realização do compartilhamento e a sua aderência à legislação em vigor.

Além disso, recomenda-se que o compartilhamento seja estabelecido em ato formal, a exemplo de contratos, convênios ou instrumentos

congêneres firmados entre as partes. Outra possibilidade é a expedição de decisão administrativa pela autoridade competente, que autorize o acesso aos dados e estabeleça os requisitos definidos como condição para o compartilhamento^[16].

Especialmente nos casos em que o órgão ou a entidade pública compartilha dados pessoais com frequência, sugere-se avaliar a conveniência de editar ato normativo interno, a exemplo de portarias e instruções normativas, com o objetivo de, além de proporcionar o devido formalismo, conferir maior padronização e celeridade a essas operações. O ato normativo pode, por exemplo, definir competências e estabelecer procedimentos, prazos e requisitos essenciais a serem observados nos processos de compartilhamento.

| 31

(b) Objeto e finalidade

Independentemente da opção adotada para a formalização e registro, os dados pessoais, objeto de compartilhamento, devem ser indicados de forma objetiva e detalhada, limitando-se ao que for estritamente necessário para as finalidades do tratamento, em conformidade com o princípio da necessidade.

Por sua vez, a finalidade deve ser específica, com a indicação precisa, por exemplo, de qual iniciativa, ação ou programa será executado ou, ainda, de qual atribuição legal será cumprida mediante o compartilhamento dos dados pessoais. Nessa linha, o art. 26 da LGPD estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.” Finalidades descritas de forma genérica ou indeterminada contrariam as disposições da LGPD, além de

precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos similares^[17].

Deve ficar claro, em suma, quais dados pessoais serão compartilhados, bem como por que e para que serão compartilhados. Por exemplo, o ato formal pode prever que “serão compartilhados com a Entidade Pública X os dados pessoais que constam da base de dados do Órgão Público Y, consistentes em nome, CPF e endereço residencial, para a finalidade específica de realização de cadastro e identificação de cidadãos aptos ao recebimento do benefício social de que trata a Lei nº XYZ”.

| 32

Por fim, em qualquer hipótese, deve ser avaliada a compatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade do compartilhamento dos dados, conforme as orientações constantes deste Guia.

(c) Base legal

O terceiro requisito a ser atendido para o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público é a definição da base legal, conforme art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, art. 11 da LGPD, nos termos das orientações apresentadas neste Guia. Recomenda-se, nesse sentido, que o ato que autoriza ou formaliza o compartilhamento contenha expressa indicação da base legal utilizada.

(d) Duração do tratamento

O tratamento de dados pessoais é um processo com duração definida, após o qual, em regra, os dados pessoais devem ser eliminados, observadas as condições e os prazos previstos em normas específicas que regem a gestão de documentos e arquivos. Vale ressaltar que o

art. 16 da LGPD estabelece hipóteses gerais em que é autorizada a conservação de dados pessoais.

A delimitação do período de duração do uso compartilhado dos dados também é relevante para o fim de reavaliação periódica do instrumento que autorizou o compartilhamento, incluindo a possibilidade de sua adequação a novas disposições legais e regulamentares ou a previsão de novas medidas de segurança, de acordo com as tecnologias disponíveis.

Portanto, o instrumento que autoriza ou formaliza o compartilhamento deve estabelecer, de forma expressa, o período de duração do uso compartilhado dos dados, além de esclarecer, conforme o caso, se há a possibilidade de conservação ou se os dados devem ser eliminados após o término do tratamento.

| 33

(e) Transparência e direitos dos titulares

Os atos que regem e autorizam o compartilhamento de dados pessoais devem prever as formas de atendimento ao princípio da transparência (art. 6º, VI), assegurando a disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis aos titulares sobre a realização do compartilhamento e sobre como exercer seus direitos, conforme as orientações apresentadas neste Guia. Constitui uma boa prática divulgar, na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis, as informações pertinentes, nos termos do art. 23, I, da LGPD.

Adicionalmente, recomenda-se que sejam delimitadas as obrigações das partes no que se refere: (i) à divulgação das informações exigidas pela LGPD; e (ii) às responsabilidades e aos procedimentos a serem observados visando ao atendimento de solicitações apresentadas pelos titulares.

(f) Prevenção e segurança

Também é importante que sejam estabelecidas as medidas de segurança, técnicas e administrativas, que serão adotadas para proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão (art. 6º, VII, e 46, da LGPD). Estas medidas, que devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos no caso concreto, deverão estar previstas nos atos que regem e autorizam o compartilhamento dos dados.

(g) Outros requisitos

Além dos indicados acima, pode ser necessário atender a outros requisitos, que decorram das peculiaridades do caso concreto ou de determinações provenientes de normas específicas.

É o caso de eventual novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados, a ser efetuado pelo receptor dos dados no âmbito do próprio setor público ou para entes do setor privado. Entre outras possibilidades, o instrumento que rege o uso compartilhado dos dados pode vedar a realização de novo compartilhamento ou, ainda, autorizá-lo sob determinadas condições, observadas as normas aplicáveis. Por exemplo, no caso de dados pessoais disponibilizados para a realização de estudos em saúde pública, a LGPD veda que o órgão de pesquisa responsável transfira os dados a terceiro (art. 13, § 2º).

Outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual ônus financeiro decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis.

Por sua vez, nos casos de uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas, é necessário observar os requisitos adicionais e específicos indicados no art. 26, § 1º e no art. 27 da LGPD. Em especial, deve-se considerar que eventual transferência de dados pessoais para entidades privadas somente será admitida se amparada em uma das seguintes hipóteses: (i) nos casos de execução descentralizada da atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado; (ii) nos casos de dados acessíveis publicamente; (iii) quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos e instrumentos congêneres; ou (iv) na hipótese de a transferência objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.

| 35

A elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais pode auxiliar a motivação da decisão a ser proferida pela autoridade competente, além de fortalecer a sua conformidade com a legislação de proteção de dados pessoais. A avaliação quanto à necessidade de elaboração do documento deve considerar as peculiaridades do caso concreto, em particular, a existência de riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos, observado o disposto nos art. 5º, XVII e no art. 38 da LGPD.

Por fim, em muitos casos pode ser necessário identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento envolvidos no uso compartilhado de dados pessoais. Em caso de compartilhamento de dados entre controlador e operador, por exemplo, podem ser detalhadas as instruções e as condições que devem ser observadas pelo operador ao realizar o tratamento dos dados pessoais, conforme art. 39 da LGPD.

EXEMPLO 11

Compartilhamento de dados de servidores com entidade financeira

Uma autarquia federal trata dados pessoais de seus servidores, como nome, telefone e e-mail para fins de gestão de pessoas. Uma entidade financeira privada solicita ao setor de recursos humanos dessa autarquia os dados de contato dos servidores para oferecer empréstimo consignado.

O pedido foi negado pela autoridade competente, com base em análise técnica e jurídica, que concluiu pela impossibilidade de realização do compartilhamento dos dados, tendo em vista: (i) a incompatibilidade entre a finalidade original da coleta e a finalidade proposta para o compartilhamento; (ii) a inexistência de base legal válida a amparar o uso compartilhado dos dados, em particular a inexistência de consentimentos dos titulares, de obrigação legal ou de qualquer vínculo com a execução de políticas públicas na hipótese; e (iii) a vedação prevista no art. 26, § 1º, da LGPD e o não enquadramento do caso em uma das exceções previstas nos incisos do mesmo dispositivo.

Divulgação de dados pessoais



No setor público, o processo de adequação às disposições da LGPD tem suscitado muitas dúvidas a respeito dos parâmetros a serem observados para a disponibilização pública de informações pessoais. De forma geral, a análise dessas situações envolve uma ponderação entre direitos: de um lado, o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, o direito de todos os indivíduos à informação sobre as atividades do Poder Público. Este último se traduz, por exemplo, na divulgação, com base no interesse público, de informações relativas à execução de políticas públicas e ao exercício de competências legais pelos órgãos e entes públicos que permitam aos cidadãos o exercício do controle social sobre as atividades do Poder Público. Frequentemente, todavia, para atender ao princípio da publicidade, o Estado é obrigado a divulgar dados pessoais.

| 37

Enquanto o primeiro conjunto de direitos demanda uma posição de cautela e de análise de riscos a respeito da divulgação de informações pessoais, o segundo espelha a determinação legal de que a publicidade é a regra, admitindo-se o sigilo apenas em hipóteses excepcionais, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 17 de novembro de 2011 – LAI)^[18].

Não obstante, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, incluindo a divulgação pública de dados pessoais, deve ser realizado em conformidade com as disposições da LGPD. Mais especificamente, devem ser observadas as normas que garantem a proteção integral dos dados pessoais, a autodeterminação informativa¹⁹⁹ e o respeito à privacidade dos titulares durante todo o ciclo do tratamento.

Desde a realização da coleta até o fim da atividade realizada com os dados pessoais, conforme o caso, entidades e órgãos públicos devem, pelo menos, observar os princípios previstos na lei, verificar a base legal aplicável ao tratamento, garantir os direitos dos titulares e adotar medidas de prevenção e segurança, a fim de evitar a ocorrência de incidentes.

| 38

Nesse contexto, o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais—este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.

Dados pessoais sensíveis (art. 5º, II, LGPD), por exemplo, estão submetidos a uma proteção jurídica especial, o que implica adotar maior cautela quando for necessário realizar o tratamento de dados pessoais dessa natureza. Nessa linha, pode ser mencionada a vedação de serem revelados dados pessoais sensíveis por ocasião da divulgação de resultados de estudos em saúde pública (art. 13, § 1º, LGPD).

Os princípios da finalidade, adequação e necessidade também impõem limites ao tratamento de dados pessoais. Em atenção a esses princípios, entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações coletadas são, efetivamente, adequadas e necessárias para o

atendimento das finalidades para as quais serão utilizadas, não podendo haver, desses dados, uso incompatível com as finalidades que justificaram sua coleta ou a sua obtenção. Muitas vezes, a coleta indiscriminada de dados pessoais é o ponto principal a ser considerado, de modo que, ao invés de eventual e posterior atribuição de sigilo, a proteção será mais efetiva com a própria dispensa da coleta ou com a eliminação da informação.

Em outras situações, nas quais a coleta seja necessária e não seja cabível a eliminação dos dados, podem ser adotadas medidas de mitigação de risco, que fortalecem e tornam mais segura a possibilidade de divulgação dos dados pessoais, haja vista a diminuição de seu potencial lesivo aos direitos dos titulares. Eventualmente, essas medidas podem ser descritas em relatório de impacto à proteção de dados pessoais, documento do controlador que “contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco” (art. 5º, XVII, 38, parágrafo único).

Uma possível salvaguarda a ser adotada é a limitação da divulgação àqueles dados efetivamente necessários para se alcançar os propósitos legítimos e específicos em causa, observados o contexto do tratamento e as expectativas legítimas dos titulares. Nesse sentido, em cumprimento à decisão proferida pelo STF, a divulgação da remuneração individualizada de servidores públicos federais é realizada sem a apresentação completa de números como o CPF e a matrícula do servidor. A restrição de acesso a essas informações mitiga os riscos aos titulares de dados pessoais, sem, no entanto, comprometer a finalidade de garantia de transparência e de controle social sobre as despesas públicas. O contexto e as expectativas legítimas dos titulares também são relevantes, na medida em que se entende, como uma decorrência natural do exercício da atividade pública, que determina-

das informações pessoais dos servidores se submetam ao escrutínio da sociedade.^[20]

Em atenção aos princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização e prestação de contas, órgãos e entidades públicas devem adotar medidas técnicas e administrativas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, observado o disposto nos arts. 46 a 49 da LGPD. No mesmo sentido, conforme o art. 50, § 1º, constitui boa prática realizar o tratamento de dados pessoais levando em consideração a natureza, o escopo, a finalidade e a probabilidade e a gravidade dos riscos e dos benefícios decorrentes do tratamento de dados. Entre outras medidas, sempre que possível, os dados pessoais devem ser pseudonimizados ou anonimizados.

| 40

Por isso, mesmo nos casos de divulgação pública de dados pessoais, é recomendável que órgãos e entidades públicas avaliem a possibilidade de adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de mitigar riscos e prevenir a ocorrência de danos aos titulares. Essas medidas adicionais se justificam, pois, em conformidade com os princípios acima referidos, a LGPD estabelece ampla proteção aos dados pessoais, inclusive para aqueles cujo acesso é público, seja por força de lei ou por manifestação de vontade do titular, conforme se extrai de seu art. 7º, §§ 3º, 4º e 7º.

Da mesma forma, em algumas situações, a simples atribuição de sigilo aos dados pessoais pode ser uma medida insuficiente para a sua proteção efetiva. Daí que, em razão da gravidade dos riscos envolvidos em um tratamento e a fim de evitar a ocorrência de incidentes de segurança, pode ser necessária a adoção de mecanismos adicionais de proteção. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de estudos em saúde pública, em relação aos quais o art. 13 da LGPD prevê a adoção de medidas adicionais de prevenção e segurança para o tratamento

de dados sensíveis, tais como o seu armazenamento em ambiente controlado e seguro, bem como, sempre que possível, a sua anonimização ou pseudonimização.

Finalmente, a própria transparência a respeito dos tratamentos de dados realizados e a efetiva garantia de direitos aos titulares devem ser considerados como fatores relevantes para diminuir o uso indevido de dados pessoais. Afinal, a possibilidade de o interessado apresentar um requerimento ao órgão público responsável, relatando eventual violação a seus direitos, pode viabilizar a correção de erros, bem como a implementação de medidas como a anonimização, o bloqueio ou a eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD (art. 18, IV).

| 41

EXEMPLO 12

Perfil socioeconômico de servidores públicos

A equipe responsável pela implementação da LGPD em um órgão público municipal identificou que o Departamento de Recursos Humanos solicita de novos servidores o preenchimento de uma ficha cadastral e de um formulário denominado “perfil socioeconômico”. Deste último, constam dados sensíveis, tais como informações sobre origem racial, convicção religiosa e filiação a sindicato. A equipe verificou que o formulário foi utilizado há alguns anos para subsidiar uma pesquisa efetuada em convênio com uma instituição de ensino local. Porém, mesmo após o fim do convênio, o formulário continuou sendo utilizado como parte do cadastro de novos servidores. Além disso, foi identificado que não é atribuída restrição de acesso aos processos administrativos nos quais estas e outras informações funcionais dos servidores são anexadas. A justificativa apresentada para tanto foi a de que o nome do servidor é excluído dos documentos tornados públicos. No entanto, a equipe constatou que a reidentificação do servidor correspondente poderia ser facilmente realizada, mediante, por exemplo, simples cruzamento

com outras informações disponibilizadas na própria página eletrônica do órgão.

Diante de tais fatos, e seguindo a orientação da equipe responsável, a administração do órgão adotou as seguintes providências, visando à conformidade com a LGPD: (i) imediata interrupção da coleta dos dados socioeconômicos de novos servidores, em atenção aos princípios da necessidade e da finalidade; (ii) eliminação das informações socioeconômicas até então coletadas, haja vista a inexistência, na hipótese, de obrigação legal de armazenamento, e que a finalidade foi alcançada e os dados pessoais deixaram de ser necessários e pertinentes; e (iii) atribuição de sigilo aos documentos que contêm informações funcionais dos servidores do órgão. Em acréscimo, a equipe ainda avalia, junto à alta administração do órgão, a possibilidade de definir normas internas mais restritas de controle de acesso aos dados funcionais de seus servidores, além da adoção de técnicas de pseudonimização.

| 42

EXEMPLO 13

Currículo de candidatos a órgão consultivo

Entidade pública municipal recebe candidaturas de interessados em integrar órgão consultivo na qualidade de representante de organizações da sociedade civil ou de sindicatos de empresas ou de trabalhadores. Durante o processo seletivo, os currículos dos candidatos são disponibilizados na internet. Informações pessoais de candidatos de processos anteriores também permanecem disponíveis na página da entidade. Um candidato que, há alguns anos, participou do mesmo processo seletivo, solicitou que seu currículo fosse retirado da página eletrônica da entidade.

Seguindo orientação da área técnica e da jurídica, a autoridade competente acatou o pedido. Assim, o currículo do titular e os de

outras pessoas na mesma situação foram retirados da página da entidade na internet. Além disso, a entidade municipal passou a adotar a prática de limitar a divulgação dos currículos apenas durante o período do processo seletivo, mitigando, dessa forma, os riscos decorrentes da exposição pública dos titulares. Para tanto, considerou-se que, embora determinada por lei municipal, a divulgação dos dados pessoais dos candidatos tem por objetivo viabilizar o exercício do controle social, mediante, por exemplo, eventual impugnação de candidatura. Assim, após a conclusão do processo, com a designação dos novos membros do órgão consultivo, a finalidade legal é alcançada, não mais se justificando a disponibilização dos currículos em transparência ativa. 

Notas

Apresentação ▶ p.5–6

- [1] Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes>. ▶ p.6
- [2] Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf. ▶ p.6

A LGPD, o Poder Público e as competências da ANPD ▶ p.7–9

- [3] O art. 1º da LGPD é expresso quanto à aplicação da lei às pessoas jurídicas de direito público. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que as normas gerais contidas na LGPD “são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”. Já o art. 23, ao regulamentar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, menciona as “pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)”. Este dispositivo, por sua vez, se refere aos “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”. ▶ p.7
- [4] O art. 4º, III, excepciona parcialmente a aplicação da LGPD aos tratamentos de dados pessoais realizados para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Os §§ 1º a 4º do mesmo artigo estabelecem que, nessas hipóteses, que serão regidas por legislação específica, devem ser observados o devido processo legal e os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos na LGPD. Além disso, é atribuída à ANPD a competência para emitir opiniões técnicas e recomendações, bem como para solicitar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais. É vedado o tratamento de dados pessoais nessas hipóteses por pessoa jurídica de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à ANPD. A lei estabelece, ainda, que em nenhum caso a totalidade de tais dados pessoais poderá ser tratada por pessoa jurídica de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo Poder Público. ▶ p.7
- [5] Conforme o Parecer nº 00018/2021/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (NUP 0130.000035/2021-97), sobre a abrangência da competência da ANPD. ▶ p.8

Bases legais ▶ p.10–21

- [6] A agenda regulatória da ANPD, publicada pela Portaria nº 11, de 27 de janeiro de 2021, prevê a publicação de um Guia de boas práticas sobre “hipóteses legais de tratamento de dados pessoais”, atividade prevista para ser iniciada no segundo semestre de 2022. ▶ p.10
- [7] No âmbito da União Europeia, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) estabelece que a base legal do legítimo interesse não é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por autoridades públicas quando estas agem no cumprimento de suas atribuições legais (Considerando 47; art. 6º, 1, f). Com base nessa disposição regulamentar, autoridades de proteção de dados europeias admitem o excepcional recurso ao legítimo interesse apenas quando o tratamento estiver associado a outras finalidades, fora do escopo das atribuições legais típicas da autoridade pública. Nesse sentido são as orientações sobre o tema disponibilizadas pela ICO (disponível em: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/lawful-basis-for-processing/legitimate-interests/>) e pela CNIL (disponível em: <https://www.cnil.fr/fr/les-bases-legales/choisir-base-legale>). ▶ p.14
- [8] Um terceiro tipo de obrigação pode decorrer de “normas-objetivo” ou “normas programáticas”, que estabelecem objetivos e metas a serem alcançados por entidades e órgãos públicos. Nestes casos, porém, a ação estatal costuma ser materializada por meio da definição e execução de políticas públicas, base legal específica, objeto de comentário na próxima seção. ▶ p.15
- [9] As normas de conduta “são aquelas destinadas a reger, diretamente, as relações sociais e o comportamento das pessoas. Normas de conduta [...] preveem um fato e a ele atribuem um efeito jurídico. São concebidas na forma de um juízo hipotético: se ocorrer F, então E. Por exemplo: em se verificando o fato gerador, será devido o tributo; se o contrato for violado, a parte responsável deverá pagar uma indenização.” BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192. ▶ p.16
- [10] Segundo Luís Roberto Barroso, as normas de organização “contêm uma prescrição objetiva, uma ordem para que alguma coisa seja feita de determinada maneira. Não contêm um juízo hipotético, mas um mandamento taxativo. Em lugar de disciplinarem condutas, as normas de organização, também chamadas de normas de *estrutura*,

instituem órgãos, atribuem competências, definem procedimentos”. BARROSO, L. R., *ob. cit.*, p. 193. Em sentido similar, para Miguel Reale, o que caracteriza uma norma de organização “é a *obrigação objetiva de algo que deve ser feito*, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas consequências.” (grifo conforme o original). **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87-88. ▶ p.16

[11] CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 12. Ainda segundo o autor, a função administrativa visa à “gestão dos interesses coletivos”, sendo definida de forma residual, isto é, “onde não há criação de direito novo [função legislativa] ou solução de conflitos de interesses na via própria (judicial), a função exercida, sob o aspecto material, é a administrativa” *Idem*, p. 5. ▶ p.20

[12] BUCCI, M. P. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, M. P. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39. ▶ p.21

| 46

Princípios ▶ p.22–28

[13] Em sentido similar ao proposto, ver o art. 6º, 4, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, da União Europeia. ▶ p.24

[14] Em sentido similar, a Lei nº 14.129/2021 estabeleceu obrigações específicas relativas à publicidade das operações de tratamento de dados pessoais: “art. 25. As Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §1º As ferramentas previstas no caput deste artigo devem: I - disponibilizar, entre outras, as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica do seu tratamento pelo respectivo órgão ou ente e a indicação de outros órgãos ou entes com os quais é realizado o uso compartilhado de dados pessoais, incluído o histórico de acesso ou uso compartilhado, ressalvados os casos previstos no inciso III do caput do art. 4º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); II - permitir que o cidadão efetue requisições ao órgão ou à entidade controladora dos seus dados, especialmente aquelas previstas no art. 18 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). §2º A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá editar normas complementares para regulamentar o disposto neste artigo. ▶ p.27

Compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público ▶ p.29–36

- [15] Conforme os princípios de boas práticas para a ética de dados no setor público, divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as decisões e as ações do Poder Público relativas ao tratamento de dados pessoais devem buscar “[...] prevenir, evitar ou, pelo menos, limitar a ocorrência de danos intencionais a indivíduos, a grupos sociais e à sociedade [...]”. Para alcançar esse objetivo, os governos devem realizar uma efetiva gestão ética dos dados, incluindo os de indivíduos e comunidades, ao longo de todo o seu ciclo de valor, visando ao fortalecimento das instituições democráticas e do Estado de Direito (por exemplo, no que concerne à privacidade e à proteção de dados pessoais). Isso ajudaria a ampliar a legitimidade do uso e do tratamento de dados pelos governos, inclusive no que concerne à entrega de políticas e serviços centrados no ser humano” [tradução livre]. OCDE. Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector, 2020, p. 5. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. Acesso: 10 dez. 2021. ▶ p.30
- [16] Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 adotou a sistemática de dispensar a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 5º). Em alternativa, definiu-se que nos casos de dados categorizados como “restritos” ou “específicos”, o compartilhamento deve observar, respectivamente, as regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 12) ou decisão administrativa do gestor dos dados, que conceda a permissão de acesso e defina os requisitos definidos como condição para o compartilhamento (art. 14). ▶ p.31
- [17] No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6387, em 24 de abril de 2020, o STF considerou inconstitucional a Medida Provisória (MP) nº 954, de 17 de abril de 2020, que obrigava as prestadoras de serviços de telecomunicações a compartilhar dados de seus usuários com o IBCE para fins de “produção estatística oficial”. Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da ação, a norma “não delimita o objeto da estatística a ser produzida, nem a finalidade específica, tampouco a amplitude. Igualmente não esclarece a necessidade de disponibilização dos dados nem como serão efetivamente utilizados [...]”. Nessa linha, ao não definir propriamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP n. 954/2020 não

| 47

oferece condições para avaliação da sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades.” ▶ p.32

Divulgação de dados pessoais ▶ p.37–43

- [18] Os critérios de divulgação de informações pessoais estão previstos, por exemplo, no art. 31 da LAI. No âmbito da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações são os órgãos competentes para deliberar, com base na LAI, sobre recursos interpostos em casos de negativa de acesso à informação determinada por órgão ou entidade pública federal, nos termos dos arts. 23 e 24 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. ▶ p.37
- [19] A autodeterminação informativa é um dos fundamentos da disciplina legal da proteção de dados pessoais (art. 2º, II, LGPD) e consiste em garantir ao titular os meios necessários ao exercício do controle sobre seus próprios dados pessoais. ▶ p.38
- [20] Conforme decidido pelo STF, “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de interesse coletivo ou geral”, aplicando-se à hipótese o princípio constitucional da publicidade administrativa, que “propicia o controle da atividade estatal até mesmo pelos cidadãos.” A Corte entendeu, ainda, que os riscos pessoais decorrentes da divulgação são atenuados com “a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor”. Por fim, em atenção ao contexto e às expectativas dos titulares envolvidos, a decisão menciona que “os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade”. Suspensão de Liminar nº 623/DF, Ministro Ayres Britto, 10 de julho de 2012. ▶ p.40

| 48

Anexo I

Uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público

Requisito	Recomendação
Formalização e registro	<ul style="list-style-type: none">▶ Instauração de processo administrativo;▶ Análise técnica e jurídica;▶ Decisão administrativa ou celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere;▶ Edição de ato normativo interno.
Objeto e finalidade	<ul style="list-style-type: none">▶ Descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada;▶ Indicação de finalidade específica;▶ Avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento.
Base legal	<ul style="list-style-type: none">▶ Indicação da base legal utilizada.
Duração do tratamento	<ul style="list-style-type: none">▶ Definição do período (duração) do uso compartilhado dos dados, de forma fundamentada, e esclarecimento sobre a possibilidade de conservação ou a necessidade de eliminação após o término do tratamento.
Transparência e direitos dos titulares	<ul style="list-style-type: none">▶ Divulgação das informações pertinentes na página eletrônica dos órgãos e das entidades responsáveis;▶ Divulgação de maneira que as informações sobre dados pessoais tratados pela entidade sejam de fácil compreensão;▶ Definição de responsabilidades e de procedimentos relativos ao atendimento de solicitações de titulares.

Prevenção e segurança	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança.
Outros requisitos (avaliação conforme o caso concreto)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Autorização ou vedação para novo compartilhamento ou transferência posterior dos dados pessoais; ▶ Ônus financeiro; ▶ Requisitos específicos para compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas (art. 26, § 1º e art. 27, LGPD); ▶ Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário; ▶ Identificar as funções e responsabilidades dos agentes de tratamento.

Anexo II

Cuidados a serem observados quando da divulgação de dados pessoais pelo Poder Público

Parâmetro	Recomendação
A coleta do dado pessoal é necessária e adequada para a finalidade do tratamento?	<ul style="list-style-type: none">▶ Verificar a possibilidade de dispensa da coleta ou de eliminação dos dados pessoais, tendo em vista a sua efetiva necessidade para o alcance das finalidades do tratamento;▶ Verificar se há formas de atingir a finalidade almejada sem o tratamento de dados pessoais e de maneira menos gravosa para o titular de dados.
A divulgação envolve dados pessoais sensíveis?	<ul style="list-style-type: none">▶ Em caso afirmativo, o tratamento deve ser efetuado com maior cautela, observando-se normas específicas, como os dispositivos da LGPD relativos a estudos em saúde pública.
Quais medidas de mitigação de risco para o titular de dados podem ser adotadas?	<ul style="list-style-type: none">▶ Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, caso necessário;▶ Medidas de prevenção e segurança, a exemplo de anonimização ou pseudonimização dos dados pessoais sempre que isso não comprometa o exercício do controle social;▶ Limitação da divulgação àqueles dados necessários para alcançar a finalidade pretendida, observados o contexto, a finalidade e as expectativas legítimas dos titulares;▶ Transparência do tratamento; e▶ Garantia de direitos dos titulares.

| 51



www.anpd.gov.br





AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Gabinete do Diretor Presidente
Assessoria de Comunicação

Brasília, 26 de junho de 2023.

À Secretaria-Geral,

Assunto: Nova diagramação do Guia para o Poder Público

1. Encaminhamos à Secretaria-Geral a versão do Guia Orientativo - Tratamento de Dados pessoais pelo Poder Público com nova diagramação, conforme solicitado pelo Gabinete do Diretor-Presidente, para atualização da página "Documentos e Publicações" do portal eletrônico da ANPD.
2. A nova versão não possui conteúdo material diferente do anteriormente publicado, e sim, apenas nova diagramação, a qual foi repaginada para uma versão web e para impressão física dos guias, de forma a facilitar a leitura e a distribuição do material pela Autoridade.

FERNANDA SILVA DE MAGALHÃES
Assessoria de Comunicação



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Silva de Magalhães**, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados, em 26/06/2023, às 15:22, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **4364263** e o código CRC **5AB20FA7** no site:

https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Secretaria-Geral

Brasília, 26 de junho de 2023.

À Assessoria de Comunicação do Gabinete do Diretor-Presidente,

Assunto: Link de acesso ao Guia para o Poder Público

1. Em resposta ao Despacho (4364263), informo que foi feita a incorporação do Guia para o Poder Público no sítio eletrônico da ANPD, com atualização do link <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.
2. Solicitamos que, ao fazer links para o guia em notícias e publicações, que seja utilizado o recurso de link interno, para evitar possíveis quebras de link no futuro.

Atenciosamente,

MARIANE CORTAT CAMPOS MELO
Assessora Técnica



Documento assinado eletronicamente por **Mariane Cortat Campos Melo, Assessor(a) Técnico(a)**, em 26/06/2023, às 16:03, 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 do documento pode ser conferida informando o código verificador **4364682** e o código CRC **59916540** no site: https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.001448/2021-11

SUPER nº 4364682