

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE
DADOS PESSOAIS - LGPD, SUA APLICAÇÃO AO PODER
PÚBLICO E O COMPARTILHAMENTO DE DADOS
PESSOAIS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS**

CONSIDERATIONS ABOUT THE GENERAL DATA PROTECTION
LAW - LGPD, ITS APPLICATION TO PUBLIC ADMINISTRATION
AND THE SHARING OF PERSONAL DATA BY PUBLIC AGENCIES

ROBERTA ARAÚJO DE CARVALHO MACIEL

Juíza de direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG.

<https://orcid.org/0009-0002-0284-5974>

RESUMO

O presente artigo tece breves considerações sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD e o Poder Público, comentando a respeito do histórico da lei, seus princípios e sua aplicação, em especial ao Poder Público, destacando o compartilhamento de dados pessoais entre os órgãos da Administração Pública. O artigo pontua sobre a orientação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal - STF a respeito do compartilhamento de dados pessoais entre os órgãos públicos.

Palavras-chave: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD; poder público; compartilhamento de dados pessoais.

ABSTRACT

This article makes brief considerations about the General Data Protection Law – LGPD and the Public Administration, commenting on the history of the law, its principles and its application, especially to the Public Administration, highlighting the sharing of personal data between Public Agencies. The article points out the guidance of the National Data Protection Authority – ANPD and the current position of the Supreme Federal Court – STF regarding the sharing of personal data between public bodies.

Keywords: General Data Protection Law – LGPD; Public Administration; sharing of personal data.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD. 3 O princípio da boa Administração Pública. 4 A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD e sua aplicação ao Poder Público. 5 O compartilhamento de dados pelo Poder Público. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A informação tem se tornado cada vez mais valiosa em razão do aprimoramento da tecnologia, destacando-se, em especial, a importância da base de dados relacionados às pessoas, ativos valiosos para o mercado e para os governos, o que evidenciou a necessidade de leis específicas para a proteção dos dados pessoais – informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável.

Assim, mostrou-se evidente a necessidade de se harmonizar o princípio constitucional da eficiência da Administração Pública com o regime constitucional de tutela dos direitos individuais, particularmente as garantias de autodeterminação informativa e de proteção dos dados pessoais (art. 5º, *caput* e incisos X, XII e LXXIX, da Constituição Federal).

Dessa forma, neste artigo, pretendemos abordar as principais características da regulação do tratamento de dados pessoais no Brasil, evidenciando seu alcance e os impactos no Poder Público.

2 A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS - LGPD

A formação de bancos de dados, por pessoas de direito público ou privado, proporciona o planejamento das atividades e o aprimoramento da prestação de serviços, mas exige procedimento pautado na ética com observância dos limites jurídicos.

Desse modo, cabe ao Estado disciplinar o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, visando à proteção dos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Ricardo Marcondes Martins (2020, p. RB-2.1), ao tecer comentários a respeito da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD, enfatiza que as informações relacionadas à pessoa dizem respeito à sua personalidade, destacando que:

Os chamados “direitos da personalidade” são direitos da pessoa decorrentes de sua própria condição de pessoa. Em obra pioneira na doutrina brasileira, Carlos Alberto Bittar conceituou-os como “direitos reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade”. Ora, a proteção das informações pessoais são decorrência direta dos direitos ao corpo, à honra, à imagem, à privacidade,

ao nome e à identidade. No direito brasileiro, os direitos da personalidade são direitos fundamentais, alguns expressos (CF, art. 5º, VI, X), outros implícitos (CF, art. 5º, § 2º).

A União Europeia (UE, 2016) se destacou no debate sobre o tema, culminando com a promulgação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados Pessoais Europeu – GDPR n. 679, aprovado em 27 de abril de 2016, com o objetivo de abordar a proteção das pessoas físicas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Com o GDPR o Estado que não possui lei a respeito pode sofrer barreira econômica e dificuldade para fazer negócios com os países da UE.

No Brasil, estava prevista a proteção de dados de forma dispersa no Marco Civil da Internet e na Lei do Cadastro Positivo, por exemplo, mas sem objetividade quanto aos critérios relativos à guarda, ao manuseio e ao descarte dentro dos padrões mínimos de segurança. Podemos citar também como normas brasileiras que previam proteção aos dados pessoais o art. 43 do Código de Defesa do Consumidor – CDC e o Decreto n. 7.962/2013, que regulamenta o CDC para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico.

Assim, a LGPD, Lei Federal n. 13.709/2018, publicada em 15 de agosto de 2018, representa um marco na regulamentação sobre o tratamento de dados pessoais no Brasil, nos meios físicos e digitais, estabelecendo uma série de medidas de controle para proteger direitos fundamentais como privacidade, intimidade, honra e direito de imagem, garantindo o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa (Brasil, 2018).

A LGPD possui grande impacto, tanto para as instituições privadas como para as públicas, por tratar da proteção dos dados pessoais dos indivíduos em qualquer relação que envolva o tratamento

de informações classificadas como dados pessoais, por qualquer meio, seja por pessoa natural, seja por pessoa jurídica.

Ela define como dados pessoais quaisquer informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, explicitando regras mais rigorosas com relação ao tratamento de dados sensíveis, que são dados sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou à organização de caráter religioso, filosófico ou político, saúde, vida sexual, genética ou biometria de uma pessoa física, dados esses que possuem maior potencial discriminatório.

O tratamento de dados pessoais é definido na lei, em seu art. 5º, X, como toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem à coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

A LGPD estabelece direitos e obrigações relacionados ao uso de dados pessoais, destacando que deve ser observada a boa-fé e os princípios que enumera no respectivo art. 6º, quais sejam:

- I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;
- II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;
- III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;
- IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V – qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI – transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII – segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII – prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX – não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X – responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas (Brasil, 2018).

Conforme se extrai do art. 4º, a LGPD não se aplica: i) ao tratamento realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos; ii) ao tratamento para fins exclusivamente jornalísticos, artísticos e acadêmicos; iii) ao tratamento realizado para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais; nem iv) ao tratamento de dados provenientes de fora do território nacional e que não sejam objeto de comunicação, uso compartilhado de dados com agentes de tratamento brasileiros ou objeto de transferência internacional de dados com outro país que não o de proveniência, desde que o país de proveniência proporcione grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto na referida lei.

O art. 9º da LGPD, em conformidade com o que estabelecem os princípios da transparência e do livre acesso, 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 dessa lei. Além dessas informações, deve ser objeto de divulgação a identidade e as informações de contato do encarregado (art. 41, § 1º).

O prazo inicial estabelecido para adaptação às novas regras foi de dezoito meses, tanto para o setor público como para o privado, no entanto, esse prazo foi alterado mais de uma vez, inclusive devido aos impactos da pandemia de Covid-19, que afligiu o Brasil e o mundo.

Atualmente, a LGPD está em vigor no país, tendo sua vigência ocorrida de modo escalonado, sendo que em 28 de dezembro de 2018, entrou em vigor com relação aos arts. 55-A, 55-B, 55-C, 55-D, 55-E, 55-F, 55-G, 55-H, 55-I, 55-J, 55-K, 55-L, 58-A e 58-B, que tratam da constituição da Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade - CNPD; em 18 de setembro de 2020, quanto aos demais artigos da lei, com exceção dos dispositivos que tratam da aplicação de sanções administrativas; e em 1º de agosto de 2021, quanto aos arts. 52, 53 e 54, que tratam das sanções administrativas.

O Estado, segundo previsto na LGPD, cumpre a sua competência de regulamentação administrativa da legislação e atividade sancionatória por meio da ANPD.

Entre as diversas competências da ANPD, previstas no art. 55-J da LGPD, evidencia-se a elaboração das diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (art. 55-J, inciso III), a fiscalização e aplicação de sanções em caso de tratamento de

dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso (art. 55-J, inciso IV), bem como a edição de regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade e sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais (art. 55-J, inciso XIII).

A LGPD, conforme destacado acima, visa proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, trazendo a premissa da boa-fé para todo o tipo de tratamento de dados pessoais, com controles técnicos para governança da segurança das informações, dentro do período de uso da informação que identifique ou possa identificar uma pessoa e esteja relacionada a ela, incluindo a categoria de dados sensíveis, que permitam auferir de forma auditável se as obrigações legais estão sendo cumpridas, por meio da análise de trilhas de auditoria e da implementação de uma série de itens de controle para uma melhor governança dos dados pessoais.

A Lei Federal n. 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, portanto, padronizou, normatizou o que são os atributos qualitativos da proteção dos dados pessoais sem a presença dos quais há infração administrativa.

Faz-se necessário destacar também que, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 115/2022, a proteção de dados pessoais passou a constar expressamente do rol de direitos e garantias fundamentais (Brasil, 2022a, art. 5º, LXXIX).

A importância da proteção dos dados pessoais restou destacada pelo Ministro Gilmar Mendes em seu voto na análise conjunta da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 6.649 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 695:

Como ressaltado pela OCDE, diversos países passaram recentemente a adotar critérios formais, definidos em legislação própria, para proteger os cidadãos no processo de coleta, armazenamento, compartilhamento e processamento de dados pelos órgãos do Estado. Em patamares de proteção mais elevados, a OCDE observa que as limitações normativas devem visar garantir que o cidadão tenha o controle sobre: (i) quais dados as organizações governamentais têm sobre eles, (ii) quais organizações públicas têm o direito de acesso a seus dados, (iii) quais organismos públicos fizeram uso de seus dados e para que fins, (iv) que organizações públicas fizeram um inquérito sobre seus dados e (v) o direito de concordar ou recusar permissão para que os dados que fornecem a uma instituição pública sejam compartilhados e reutilizados por outras (tradução livre) (OCDE. *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*. OECD Publishing: Paris, 2019, p. 113) (Brasil, 2022b, 2022c).

3 O PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da eficiência constitui um dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra *Direito Administrativo*, expõe que:

Hely Lopes Meirelles (2003:102) fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Acrescenta ele que: “esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma

Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a administração indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100)” (Di Pietro, 2023, p. 125).

A boa Administração Pública está sempre voltada para o administrado, segundo a doutrina sobre o tema. Flávio Garcia Cabral esclarece que:

Embora não haja, de maneira expressa e textual, a menção à boa administração no texto constitucional brasileiro, sua conformação jurídica é composta por princípios voltados à Administração Pública, como os do *caput* do artigo 37 e outros de igual posição constitucional, como a responsabilidade estatal (artigo 37, § 6º), a participação popular (artigo 37, § 3º) ou ainda uma atuação sustentável (artigo 225, § 1º).

O destaque que possui a figura jurídica da boa administração é justamente lidar com diversos princípios que individualmente têm sua autonomia e conteúdos próprios, porém de forma conjunta e coordenada, no sentido de que não basta a Administração atender a um ou outro, isoladamente.

Essa série de princípios que estruturam a boa administração pública têm, em primeira e última medida, o escopo de atender aos administrados. Trata-se de um princípio-síntese que tem no cidadão o seu centro de atuação (Cabral, 2020, p. RB-4.2).

Ainda, Flávio Garcia Cabral cita Jaime Rodríguez-Arana Muñoz e Jose Ignacio Herce Maza (2020, p. RB-4.2), destacando:

[...] que expõe que uma boa administração coloca como centro do sistema a pessoa e os seus direitos fundamentais, é dizer, as políticas devem possuir compromisso com as condições de vida dos cidadãos e não com as possíveis ascensões em uma carreira político-partidária ou outros benefícios pessoais e egoístas (e.g. promoção pessoal ou angariamento de clientes) e, quando as pessoas se tornam a referência

da organização administrativa, há sustentação para a vida democrática, o que conseqüentemente faz desaparecer bipolarizações simplistas, visto que o fundamental são as pessoas e não ideologias como as de esquerda e direita.

Dessa forma, a boa Administração Pública tem foco no administrado e não na promoção do administrador, possuindo verdadeiro *status* de direito fundamental. Assim, ela exige agentes públicos aptos a desempenharem adequadamente o exercício da função pública.

O Estado, para o cumprimento de suas atribuições constitucionais, tem acesso a vários bancos de dados dos cidadãos, portanto mostra-se essencial a aplicação da LGPD também à Administração Pública.

Novamente, cita-se Flávio Garcia Cabral em razão da precisão da menção a Éryta Dallete Fernandes Karl, que:

[...] explica a importância da necessidade de aplicação da LGPD à Administração Pública justamente pelo fato de o Estado controlar, ainda que indiretamente, a vida financeira, o acesso à saúde, dados referentes a processos judiciais, dados educacionais, dados trabalhistas, além de ser também um grande empregador – em nível municipal, estadual e federal, tanto na Administração Direta quanto na Administração Indireta.

Da mesma forma, a ampliação no uso de dados pela Administração Pública, por meio de ampliação dos instrumentos de tecnologia disponíveis, é uma realidade inafastável. O *e-government*, conforme relatório da ONU, apresenta potenciais benefícios relacionados ao desenvolvimento sustentável, inclusão social, correção de desigualdades regionais, otimização do espaço urbano, entre outros. O Estado pode/deve aproveitar as inovações tecnológicas para promover transformações sociais e proporcionar uma qualidade de vida melhor aos cidadãos (Cabral, 2020, p. RB-4.3).

4 A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS - LGPD E SUA APLICAÇÃO AO PODER PÚBLICO

O Estado, para cumprir com eficiência as políticas públicas centradas na pessoa, necessita realizar uma gestão ética dos dados dos indivíduos, que respeite a privacidade e a proteção de dados pessoais.

Os órgãos públicos brasileiros possuem informações de praticamente toda a população brasileira, como número do RG, CPF, patrimônio declarado, relação de dependentes, endereços, movimentações patrimoniais e financeiras, sociedades empresariais ou associativas, veículos, etc., evidenciando-se a necessidade da aplicação da LGPD ao Poder Público.

A LGPD, no capítulo IV, dos arts. 23 ao 32, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, destacando inicialmente que o tratamento de dados pelo Poder Público tem por premissa o alcance da finalidade pública, estabelecendo no art. 25 que os dados devem ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas 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.

É proibido pela LGPD, contudo, o compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas, com exceção de casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado (obedecido o disposto na Lei de Acesso à Informação - Lei n. 12.527/2011); nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições da lei; quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres; ou na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a

segurança e a integridade do titular dos dados, vedado o tratamento para outras finalidades (art. 26, § 1º).

Na mesma linha, o art. 27 (Brasil, 2018) estabelece que a comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais de pessoa jurídica de direito público com pessoa de direito privado será informado à autoridade nacional e dependerá de consentimento do titular, exceto: i) nas hipóteses de dispensa de consentimento previstas na lei; ii) nos casos de uso compartilhado de dados, em que será dada publicidade nos termos do inciso I do *caput* do art. 23 da lei; ou iii) nas exceções constantes do § 1º do art. 26 acima citadas.

Ressalte-se também que a administração pública está vinculada a toda a parte principiológica e conceitual da LGPD, como a prevista nos arts. 1º ao 6º.

Quando o Estado explora atividade econômica também se submete ao regramento da LGPD ao ter acesso a dados privados para a atividade-fim.

Conforme nos ensina Ricardo Marcondes Martins (2020, p. RB-2.4), o Estado explora atividade econômica, em monopólio, nos casos discriminados no art. 177 da CF/1988, e em concorrência com os particulares, nas hipóteses indicadas no art. 173 da CF/1988. Assim, nos termos do art. 24, *caput*, da LGPD, as empresas estatais que exploram a atividade econômica sujeitar-se-ão ao mesmo regime de acesso estabelecido para as empresas privadas, isso porque as empresas estatais exploradoras de atividade econômica não podem ter nenhum benefício, no acesso aos dados, não extensível às empresas particulares. Se tiverem, a concorrência será desleal, com violação do art. 173, § 1º, da CF/1988. Ainda, as empresas estatais são braços do Estado para a realização da missão estatal, integrantes da Administração Indireta, por isso não podem servir-se do acesso aos dados privados apenas e tão somente para maximizar seus ganhos.

Por outro lado, quando as empresas estatais estiverem operacionalizando políticas públicas e no âmbito de execução delas sujeitam-se ao mesmo regime de acesso a dados estabelecido para os órgãos e as entidades do Poder Público, nos termos do parágrafo único do art. 24 da LGPD.

Nesse sentido, é importante destacar que o conceito de Administração Pública, no caso, 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.

O conceito de políticas públicas, por sua vez, não é definido na LGPD, sendo que, conforme a praxe administrativa, exige ato formal que institui a política pública (programa ou ação governamental específicos), o que pode ocorrer mediante ato normativo (lei ou regulamento) ou por ajustes contratuais (contratos, convênios e instrumentos congêneres).

Ressalte-se, contudo, que o art. 11, inciso II, alínea *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.

Portanto, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve estar resguardado em uma das hipóteses previstas no art. 7º ou, no caso de dados sensíveis, no art. 11, da LGPD (Brasil, 2018), interpretados de forma sistemática com os critérios previstos no art. 23, que contribuem para interpretação e aplicação prática das bases legais no âmbito do Poder Público.

O Poder Público somente pode realizar o tratamento de dados pessoais mediante base legal que o autorize, para finalidade pública, que necessariamente deve ser legítima, conforme o ordenamento jurídico. A finalidade do tratamento deve ser específica, de modo que

viabilize o estabelecimento de garantias para a proteção dos dados pessoais. Ainda, é essencial que a finalidade seja expressa diretamente e de forma precisa, compreensível, disponível aos titulares dos dados, em cumprimento ao princípio da transparência na Administração Pública, que reforça o processo de legitimação democrática.

Além disso, o princípio da finalidade estabelece uma limitação ao tratamento posterior dos dados pessoais. Dessa forma, eventual uso secundário dos dados pessoais 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 na lei (Brasil, 2018, art. 7º, § 7º).

5 O COMPARTILHAMENTO DE DADOS PELO PODER PÚBLICO

A LGPD estabelece que o compartilhamento de dados deve ser voltado à concretização de políticas públicas (Brasil, 2018, art. 7º, inciso III), evidenciando a prevalência do interesse do administrado, cabendo ao Estado se valer das informações que possui para fins de concretizar direitos fundamentais por meio de políticas públicas.

Conforme o Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público da ANPD (2023), “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”.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Brasil, 2018) estabelece o “uso compartilhado de dados”, que é definido no respectivo art. 5º, XVI, 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.

A LGPD reconhece a importância do compartilhamento de dados entre os órgãos públicos, tanto que estabelece, no 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.

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, a garantia dos direitos dos titulares e outras regras específicas aplicáveis ao Poder Público. A observância dessas disposições legais confere maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica ao uso compartilhado de dados, promovendo uma relação de confiança com os titulares e a adequada gestão de riscos pelos controladores, inclusive para evitar a ocorrência de abusos e desvios de finalidades.

Desse modo, o art. 26 da LGPD exige, no compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público, entre outras regras, que sejam atendidas as 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.

Mostra-se essencial a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e o uso secundário dos dados pessoais. Segundo o Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público da ANPD (2023), a avaliação deve considerar 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 (ANDP, 2023).

Sobre o assunto, é importante destacar que a Medida Provisória n. 954/2020, que previa o compartilhamento de dados de usuários de telecomunicações com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para a produção de estatística oficial durante a pandemia de Covid-19 teve a sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.387 (Brasil, 2020).

Conforme exposto no voto da Ministra Rosa Weber, relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.387, 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 apropriadamente 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 (Brasil, 2020).

A LGPD prevê também o dever de publicidade em relação aos tratamentos realizados pelo Poder Público, devendo os órgãos e as entidades fornecerem informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, nos termos do art. 23, I.

O art. 37 da LGPD (Brasil, 2018) estabelece que tanto o controlador quanto o operador “devem manter registro das operações de tratamento de dados pessoais que realizarem, especialmente quando baseado no legítimo interesse.” Portanto, as operações de dados pessoais exigem a forma escrita. Assim, conclui-se que o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público será necessariamente formalizado, com indicação das medidas de segurança adotadas.

Ainda, faz-se necessária a adoção de procedimentos de segurança, na área técnica e na área administrativa, para proteção dos dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão, na forma do disposto no art. 6º, VII, e no art. 46, da LGPD (Brasil, 2018).

Estão previstas condições específicas para o uso compartilhado de dados pessoais entre entes públicos e entidades privadas no art. 26, § 1º, e no art. 27, da LGPD (Brasil, 2018), que somente será permitido nas hipóteses de execução descentralizada da atividade pública, dados acessíveis publicamente, previsão legal, contratos e instrumentos congêneres; e, por fim, quando o compartilhamento de dados pessoais se destinar exclusivamente à prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger a segurança e a integridade do titular dos dados.

Conforme orientação da ANPD (2023), o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve observar os seguintes requisitos e recomendações:

- Formalização e registro (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 (descrição dos dados pessoais de forma objetiva e detalhada; indicação de finalidade específica; ava-

liação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do compartilhamento).

- Base legal (indicação da base legal utilizada).
- Duração do tratamento (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 (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 (descrição das medidas técnicas e administrativas adotadas para proteger os dados pessoais de incidentes de segurança).
- Outros requisitos - avaliação conforme o caso concreto (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).

Assim, a LGPD deve ser devidamente aplicada/interpretada para consolidação dos direitos fundamentais e limitações ao Estado, de modo que este possa desempenhar suas atribuições constitucionais de maneira efetiva em prol da população.

Por fim, é importante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, na análise conjunta da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn. 6.649 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 695, que decidiu que órgãos da Administração Pública podem compartilhar dados pessoais entre si, com a observância dos critérios que enumera, visando à preservação da proteção constitucional aos dados pessoais e o atendimento ao interesse público de busca pela eficiência.

Decisão: O Tribunal rejeitou as preliminares; conheceu, por unanimidade, da ADI 6.649; e, quanto à ADPF 695, dela conheceu, por maioria, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, que não conheciam da arguição. No mérito, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos, conferindo interpretação conforme ao Decreto 10.046/2019, traduzida nos seguintes termos: 1. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, pressupõe: a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público. 2. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos pressupõe rigorosa observância do art. 23, inciso I, da Lei 13.709/2018, que determina seja dada a devida publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais, “fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos”. 3. O acesso de órgãos e entidades governamentais ao Cadastro Base do Cidadão fica condicionado ao atendimento integral das diretrizes acima arroladas, cabendo ao Comitê Central de Governança de Dados, no exercício das competências

aludidas nos arts. 21, incisos VI, VII e VIII do Decreto 10.046/2019: 3.1. prever mecanismos rigorosos de controle de acesso ao Cadastro Base do Cidadão, o qual será limitado a órgãos e entidades que comprovarem real necessidade de acesso aos dados pessoais nele reunidos. Nesse sentido, a permissão de acesso somente poderá ser concedida para o alcance de propósitos legítimos, específicos e explícitos, sendo limitada a informações que sejam indispensáveis ao atendimento do interesse público, nos termos do art. 7º, inciso III, e art. 23, *caput* e inciso I, da Lei 13.709/2018; 3.2. justificar formal, prévia e minudentemente, à luz dos postulados da proporcionalidade, da razoabilidade e dos princípios gerais de proteção da LGPD, tanto a necessidade de inclusão de novos dados pessoais na base integradora (art. 21, inciso VII) como a escolha das bases temáticas que comporão o Cadastro Base do Cidadão (art. 21, inciso VIII); 3.3. instituir medidas de segurança compatíveis com os princípios de proteção da LGPD, em especial a criação de sistema eletrônico de registro de acesso, para efeito de responsabilização em caso de abuso. 4. O compartilhamento de informações pessoais em atividades de inteligência observará o disposto em legislação específica e os parâmetros fixados no julgamento da ADI 6.529, Rel. Min. Cármen Lúcia, quais sejam: (i) adoção de medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; (ii) instauração de procedimento administrativo formal, acompanhado de prévia e exaustiva motivação, para permitir o controle de legalidade pelo Poder Judiciário; (iii) utilização de sistemas eletrônicos de segurança e de registro de acesso, inclusive para efeito de responsabilização em caso de abuso; e (iv) observância dos princípios gerais de proteção e dos direitos do titular previstos na LGPD, no que for compatível com o exercício dessa função estatal. 5. O tratamento de dados pessoais promovido por órgãos públicos ao arpejo dos parâmetros legais e constitucionais importará a responsabilidade civil do Estado pelos danos suportados pelos particulares, na forma dos arts. 42 e seguintes da Lei 13.709/2018, associada ao exercício do direito de regresso contra os servidores e agentes políticos responsáveis pelo ato ilícito, em caso de culpa ou dolo. 6. A transgressão dolosa ao dever de publicidade estabelecido no art. 23, inciso I, da LGPD, fora das hipóteses constitucionais

de sigilo, importará a responsabilização do agente estatal por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso IV, da Lei 8.429/92, sem prejuízo da aplicação das sanções disciplinares previstas nos estatutos dos servidores públicos federais, municipais e estaduais. Por fim, o Tribunal declarou, com efeito *pro futuro*, a inconstitucionalidade do art. 22 do Decreto 10.046/19, preservando a atual estrutura do Comitê Central de Governança de Dados pelo prazo de 60 dias, a contar da data de publicação da ata de julgamento, a fim de garantir ao Chefe do Poder Executivo prazo hábil para (i) atribuir ao órgão um perfil independente e plural, aberto à participação efetiva de representantes de outras instituições democráticas; e (ii) conferir aos seus integrantes garantias mínimas contra influências indevidas. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Edson Fachin. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 15.9.2022 (Brasil, 2022b).

6 CONCLUSÃO

A disciplina do tratamento de dados pessoais é indispensável para a promoção da proteção dos dados pessoais, direito fundamental de inviolabilidade da intimidade, da vida privada e do direito de autodeterminação informativa dos indivíduos, bem como para o desenvolvimento tecnológico, de políticas públicas e econômico.

Assim, a LGPD regula como deve ocorrer o tratamento de dados pessoais, tanto pelo Poder Público como pelas pessoas de direito privado, enumerando princípios de proteção de diversos direitos fundamentais, que passam a constituir novas limitações ao Estado, coordenando diversos princípios aplicáveis à Administração, como a prestação de contas, a impessoalidade, a transparência, a participação popular, entre outros, trazendo em si uma concepção atinente ao princípio da boa Administração Pública.

A regulação da proteção de dados pessoais proporciona segurança jurídica, transparência e regras claras para agentes de tratamento, Poder Público e para os titulares dos dados, com viabilização do controle sobre os seus próprios dados pessoais – autodeterminação informativa (Brasil, 2018, art. 2º, II).

Tendo em vista que a LGPD representa profunda mudança de paradigma na forma como tratamos os nossos dados pessoais, é preciso assegurar que os mecanismos de *accountability* previstos na lei sejam efetivos na construção de um ambiente regulatório transparente e confiável.

É inconteste que o Poder Público necessita utilizar novas tecnologias para aprimorar os resultados da gestão. Dessa forma, em razão do desenvolvimento tecnológico das sociedades contemporâneas, a coleta, o processamento e o compartilhamento de dados pessoais constituem ferramentas essenciais para eficácia das políticas públicas.

O uso da tecnologia é imprescindível no âmbito da Administração Pública, em especial para o cumprimento adequado da função administrativa pelo Estado, por meio do acesso e do tratamento de vários dados dos cidadãos.

Portanto, o compartilhamento efetivo de dados entre os órgãos e as entidades da Administração Pública, com estrita observância à LGPD, é pressuposto da boa administração pública.

REFERÊNCIAS

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Guia orientativo**: tratamento de dados pessoais pelo poder público. Brasília, DF: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.962, de 15 de março de 2013**. Regulamenta a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7962.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022**. Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm#art3. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.414, de 9 de junho de 2011.** Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplimento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12414.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.649 Distrito Federal.** Direito constitucional. Direitos fundamentais à privacidade e ao livre desenvolvimento da personalidade. Tratamento de dados pessoais pelo Estado brasileiro. Compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da administração pública federal. ADI e ADPF conhecidas e, no mérito, julgadas parcialmente procedentes. Interpretação conforme a Constituição. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos futuros [...]. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 15 de setembro de 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6079238>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 695 Distrito Federal.** Direito constitucional. Direitos fundamentais à privacidade e ao livre desenvolvimento da personalidade. Tratamento de dados pessoais pelo estado brasileiro. Compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da administração pública federal. ADI e ADPF conhecidas e, no mérito, julgadas parcialmente procedentes. Interpretação conforme Constituição. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos futuros [...]. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 15 de setembro de 2022c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5938693>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387 Distrito Federal.** Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Referendo. Medida provisória n. 954/2020. Emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (Covid-19). Compartilhamento de dados dos usuários do serviço telefônico fixo comutado e do serviço móvel pessoal, pelas empresas prestadoras, com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Fumus boni juris. Periculum in mora. Deferimento [...]. Relatora: Ministra Rosa Weber, 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CABRAL, Flávio Garcia. O princípio da boa administração pública e a LGPD (Lei 13. 709/18). *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 63-80.

DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.).

LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DINIZ, Maria Helena (coord.). **Direito em debate.** Portugal: Grupo Almedina, 2020. v. 1. *Ebook.*

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 36. ed. São Paulo: Forense, 2023. *Ebook.*

LIMA, Cíntia Rosa Pereira de (coord.). **ANPD e LGPD:** Desafios e perspectivas. Portugal: Grupo Almedina, 2021. *Ebook.*

MAGALHÃES, Marcus Abreu de. **Responsabilidade civil por danos pessoais.** Orlando: Ambra University Press, 2021.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Lei Geral de Proteção de Dados e Direito Administrativo: questões polêmicas. *In:* DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública:** uma análise ampla dos impactos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. RB2.1-RB2.8. *E-book.*

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais:** comentários à Lei n. 13.709/2018 (LGPD). 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur., 2021. *E-book.*

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; HERCE MAZA, Jose Ignacio. La protección de datos personales como límite de acceso a la información pública: una mirada desde la buena administración para el control de las agendas políticas. *In:* DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública:** uma

análise ampla dos impactos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 35-62.

SARAIVA EDUCAÇÃO. **Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e Marco Civil da Internet**. São Paulo: Expressa, 2022. (Coleção Expressa de educação). *Ebook*.

TEIXEIRA, Tarcísio; GUERREIRO, Ruth Maria. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD): Comentada Artigo por Artigo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Jur., 2022. *E-book*.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016**. Relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). Bruxelas: UE, 2016.