

## Acesso, sigilo e proteção de dados pelo Poder Público

O início de um longo caminho<sup>1 2</sup>

Neste texto, o intento é traçar uma análise da inserção e do posicionamento normativo da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) dentro do sistema previamente estabelecido no ordenamento brasileiro quanto à publicidade de informações e à sua disponibilização. Sob o espectro geral do dever de transparência e de divulgação, considerado o sigilo a exceção, de qual maneira pode-se interpretar a inclusão da LGPD na atuação da Administração Pública, para além das disposições legais já vigentes.

Pode-se dizer que a transparência governamental foi duramente conquistada na formação do Estado Brasileiro, marcadamente permeada pela ausência de informações disponíveis à população e por meandros burocráticos que excluía a participação e o acesso popular às informações detidas pelo Estado, tanto àquelas referentes à ação estatal, quanto àquelas que dizem respeito aos próprios cidadãos.

A consolidação do princípio constitucional da publicidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, no rol de princípios aos quais devem obediência aos atos da Administração Pública, transformou as formas de exposição e de acesso à informação do Estado Brasileiro – tornando-se princípio estruturante da atuação pública.

Aliadas à publicidade do artigo 37, CRFB/88, identificam-se outras previsões constitucionais de garantia de acesso à informação, dentre elas: (a) o remédio constitucional *habeas data* (art. 5º, inciso LXXII); (b) a publicidade dos atos processuais (art. 5º, inciso XXXIII); (c) a previsão de lei que estabeleça acesso à informação sobre os atos de governo (art. 37, §3º, inciso II); e (d) publicidade da atuação jurisdicional (art. 93, incisos IX e X).

---

<sup>1</sup> Maria Fernanda Pessatti de Toledo

Advogada. Assessora Jurídica na Assessoria Jurídica de Controle Externo e Encarregada de Dados no TCMSP. Professora na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas. Mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP. Doutoranda em Desenvolvimento de Sociedades e Territórios pela UTAD/PT.

<sup>2</sup> Valdir Godoi Buqui Netto

Supervisor Jurídico da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. Membro da equipe técnica de proteção de dados do TCMSP. Bacharel em Direito e Mestre em Humanidades pela Universidade de São Paulo.

Da análise da redação dos dispositivos acima mencionados, depreende-se claramente que o sistema jurídico posto em curso pela Constituição Cidadã incorpora a publicidade como a norma genérica, ressaltando o sigilo às circunstâncias previstas na própria ordem constitucional, ou em eventual competência normativa ulterior.

Ainda que a Constituição tenha consolidado o sistema de publicidade acima descrito, o acesso às informações dos atos de governo permanecia prejudicado face à multiplicidade de entes federativos, ausência de regulação específica, eficiente e procedimental (Lei nº 11.111/2005 e Lei nº 8.159/1991), falta de infraestrutura específica para a disponibilização de informações e, por vezes, resistência do próprio corpo técnico<sup>3</sup>.

No contexto da integração de órgãos de controle interno, externo e social<sup>4</sup>, com particular protagonismo conferido à Controladoria-Geral da União e da aproximação do Estado Brasileiro de iniciativas de transparência governamental<sup>5</sup>, em 2009 foi apresentado o Projeto da Lei de Acesso à Informação, aprovado pelo Parlamento e sancionado pela Presidência da República em novembro de 2011.

---

<sup>3</sup> Para mais informações sobre a temática, recomenda-se a leitura do Relatório “**Pesquisa Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**”, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União, em parceria com a UNESCO, e sob a Coordenação de Roberto Da Matta (2011). O Relatório está disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46417> (acesso em 08.03.2021).

<sup>4</sup> A edição de marco legal de acesso à informação, regulamentando e uniformizando as formas de prestação de informações à sociedade civil, foi iniciativa particularmente empenhada pelo Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), que reuniu representantes de diversos órgãos da sociedade civil e entidades públicas. As atas das reuniões do CTPCC podem ser encontradas no *link* do Repositório de documentos da CGU: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes> (acesso em 08.03.2021)

Confere-se particular destaque às atas das seguintes reuniões do CTPCC (acesso em 08.03.2021):  
Ata da 5ª Reunião (23/03/2006): <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-5a-reuniao-mar-2006.pdf>  
Ata da 6ª Reunião (28/06/2006): <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-6a-reuniao-jun-2006.pdf>  
Ata da 10ª Reunião (25/03/2009): <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-10a-reuniao-mar-2009.pdf>

<sup>5</sup> No ano de 2011, a República Federativa do Brasil firmou compromisso junto à iniciativa *Open Government Partnership* (OGP) – “Parceria Governo Aberto”, que busca auxiliar Estados por todo o mundo a se comprometer com o estabelecimento de graus mínimos de transparência e de prestação de acesso e sistematização de informações. Para mais informações, ver: <https://www.opengovpartnership.org/members/brazil/> (acesso em 09.03.2021).

Especificamente voltada à Esfera Pública<sup>6</sup> e contrapondo-se à realidade anteriormente constatada na Administração Pública, a Lei de Acesso à Informação (LAI) introduz procedimentos específicos à divulgação e ao acesso às informações, sejam estas de divulgação espontânea ou provocadas por agentes sociais.

A legislação trouxe em seu conteúdo disposições específicas sobre a oferta, pelos entes federativos e poderes republicanos, de informações de maneira sistematizada e simplificada, compilada em sítio apropriado e voltado à prestação de informações (plataformas de transparência) – o que se pode chamar de *transparência ativa*<sup>7</sup>; e métodos, procedimentos e ritos para o atendimento à solicitação de informações por terceiros, estipulando prazos e justificativas – ao que se confere o título de *transparência passiva*<sup>8</sup>.

Pontua-se ainda que a Lei nº 12.527/2011 (LAI) prevê as hipóteses de restrição de acesso à informação (artigos 21 e 22), da classificação das informações em graus de segredo (artigos 23 e 24), assim como critérios para desclassificação, reclassificação (artigos 27 a 30) e a responsabilização dos agentes que cometerem ilícitos contidos nos mandamentos da LAI – artigos 32 a 34.

E, confirmando a constatação constitucional, a Lei de Acesso à Informação reforça o seguinte comando voltado à Administração Pública:

*“Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:  
I - observância da publicidade como preceito geral e do **sigilo como exceção**,” (g.n.)*

---

<sup>6</sup> Art. 1º, Parágrafo Único, da Lei nº 12.527/2011:

*“Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:*

*I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;*

*II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”*

<sup>7</sup> Especificamente, faz-se menção aos artigos 6º a 9º da Lei nº 12.527/2011.

<sup>8</sup> Especificamente, faz-se menção aos artigos 10 a 20, da Lei nº 12.527/2011.

Desenha-se o cenário normativo, grosso modo, retratado acima. A regra geral é a publicidade da documentação, sistematizada, clara e direta, tanto a divulgada pelos Entes Federativos e Poderes Republicanos (*transparência ativa*), quanto a demandada pelos atores sociais (*transparência passiva*).

Se a regra trata da abertura, sua contraposição, o sigilo, deve estar previsto expressamente. A redação que inaugura a pretensão individual de direito à informação (art. 5º, inciso XXXIII, CRFB/88) já anuncia que: *“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações [...] ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”*.

É o caso do sigilo fiscal garantido pela Constituição Federal<sup>9</sup> e pelo Código Tributário Nacional<sup>10</sup>, com o fim de manter preservados todos os dados que os contribuintes repassam às autoridades tributárias (o patrimônio, a renda, movimentação financeira, débitos, contratos, relacionamentos comerciais e valores de compra e venda).

Há diversas outras menções expressas, em legislação extravagante e outros normativos<sup>11</sup>, de informações que, por algum elemento constitutivo de sua estrutura, são sigilosas. Voltemo-nos brevemente à Lei de Acesso à Informação, especificamente aos seus artigos 25 e 31. O art. 25 traz o dever de o órgão público **controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas**, assegurando sua proteção:

*“Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.*

---

<sup>9</sup> Artigo 5º da Constituição Federal: o inciso XII diz que *“é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”*.

<sup>10</sup> O artigo 198 dispõe que *“é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”*.

<sup>11</sup> Assim prevê o art. 6º, do Decreto nº 7.724/2012 (regulamentador da LAI no Governo Federal):

*“Art. 6º O acesso à informação disciplinado neste Decreto não se aplica:*

*I - às hipóteses de sigilo previstas na legislação, como fiscal, bancário, de operações e serviços no mercado de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça; e*

*II - às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma do §1º do art. 7º da Lei nº 12.527, de 2011.”*

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.”

O que a Lei de Acesso à Informação prevê como definição de informação sigilosa vem no esteio de seu art. 4º, inciso III:

“III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;”

Já o art. 31 prevê como serão **tratadas** as **informações pessoais**:

“Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações

*estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.*

*§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.” (g.n.)*

E o que a Lei de Acesso à Informação prevê como definição de informação pessoal e tratamento de informação vem no esteio do art. 4º, incisos IV e V:

*“IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;*

*V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.”*

Nota-se que o tratamento conferido às informações pessoais de posse de determinado ente público é mais restritivo quanto à publicidade – logo, é hipótese legal de restrição de acesso, não necessariamente sigilo. O parágrafo primeiro, do artigo 31, e seus incisos, preveem a aplicação automática de acesso restrito às informações pessoais independentemente da decretação de sigilo – o que implica, na prática, que a tomada de decisão administrativa prevista nos artigos 23 e 24, da LAI, não se aplicaria às informações pessoais.

O segundo inciso do primeiro parágrafo prevê a possibilidade de disponibilização de informações pessoais em função de disposição legal superveniente ou por meio do consentimento da pessoa sobre quem dispõem as informações. O artigo 31 avança em seus demais parágrafos e tece regras sobre hipóteses de disponibilização de informações pessoais nas quais o consentimento expresso no parágrafo primeiro não seria necessário.

É da maneira descrita em todos os parágrafos acima que se dispunha o tabuleiro da transparência da ação pública, princípio estruturante constitucional, no qual o sigilo é circunscrito e expressa. Perante tal cenário, promulga-se a Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Em forma distinta da LAI – voltada ao acesso à informação de entes federativos e republicanos<sup>12</sup>, a LGPD detém escopo muito superior e aplicação muito mais larga, vejamos a redação de seu artigo primeiro:

*“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.*

*Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”*

A abrangência maior não implica tratamento genérico dispensado às pessoas jurídicas de direito público; pelo contrário, a norma dedica um capítulo inteiro à atuação do Poder Público (artigos 23 a 30).

Esta breve análise não se pretende exaustiva, tampouco detém de caráter de comentário. Somente nos limitaremos a sintetizar observações iniciais sobre a LGPD, no contexto em que a lei se inseriu e, graças à própria legislação pré-existente, quais desafios e vantagens se apresentam para a Administração Pública.

Passemos a uma análise de posicionamento conceitual, isto é, a LGPD inova ao introduzir diversos conceitos<sup>13</sup>, particularmente associados ao universo digital da rede mundial de computadores e as atividades econômicas e negociais que encerra; contudo, traz também, em outras formas, conceitos que antes permeavam a legislação brasileira. Destaque-se:

*“Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;*

*II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a*

<sup>12</sup> Ver parágrafo único, do art. 1º da Lei nº 12.527/2012, acima reproduzido.

<sup>13</sup> No bojo do art. 5º, da LGPD, poderíamos destacar: (...)

*“XI - anonimização: utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo;*

*VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;*

*VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador;”*

*organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;*

*X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.”*

Ao tratar das disposições acima reproduzidas, com o auxílio de Doutrina, podemos ainda conceituar da seguinte forma<sup>14</sup>:

Dados pessoais:

*“Toda informação relacionada a uma pessoa identificada ou identificável, não se limitando, portanto, a nome, sobrenome, apelido, idade, endereço residencial ou eletrônico, podendo incluir dados de localização, placas de automóvel, perfis de compras, número do Internet Protocolo (IP, dados acadêmicos, histórico de compras, entre outro” (...)*

Dados pessoais sensíveis:

*“São dados que estejam relacionados a características de personalidade do indivíduo e suas escolhas pessoais, tais como origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico u político, dado referente a saúde ou a vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural”.*

Se contrapusermos a definição de *dado pessoal* do art. 5º, inciso I, LGPD, à definição de *informação pessoal* descrita no art. 4º, inciso IV, LAI, veremos que há identidade de redação. Ou seja, para a Administração Pública, a restrição à disponibilização de *dados pessoais* existe desde a edição da Lei nº 12.527/2011, na forma do art. 31 desta lei.

O mesmo exercício aplicado aos conceitos de *tratamento* (art. 5º, inciso X, LGPD e art. 4º, inciso V, LAI) demonstra que, na edição da LGPD, o conceito compreendeu mais substantivos referentes ao ciclo de vida dos dados e das informações, absorvendo completamente o conceito previsto na LAI.

---

<sup>14</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Proteção de Dados Pessoais - Comentários à Lei nº 13.709/2018 (LGPD)**. Saraiva: 2020, pg. 36.

Na aplicação às ações do Poder Público, a mais notável distinção entre as normas é o protagonismo conferido à titularidade dos dados e das informações, que pertencem à **pessoa natural** a que fazem referência. Se, na LAI, o consentimento poderia ser amplamente mitigado e o processo decisório de divulgação pertencia exclusivamente à Administração; na LGPD, o exercício de titularidade dos dados de determinado indivíduo garante-lhe que saberá dos processos a que serão submetidos os dados que fornece – de forma autorizada, ou sem consentimento nas respectivas hipóteses legais.

Em verdade, a matéria que envolve o acesso à informação e a proteção de dados tem dupla regulamentação em legislação federal: a Lei nº 12.527/2011<sup>15</sup> - LAI e a Lei nº 13.709/2018<sup>16</sup> - LGPD.

As duas normas caminham juntas e sua obediência exige da ação pública que compreenda os diferentes dispositivos que embasam a edição da norma: se a LAI objetiva regulamentar o exercício do direito à informação de indivíduos sobre ações do Poder Público, a LGPD objetiva garantir a indivíduos que a titularidade dos dados que circulam e sofrem tratamentos seja autenticamente das pessoas naturais que os forneceram. As leis compreendem exercícios de distintos direitos individuais.

A lei mais nova não foi inserida no sistema normativo brasileiro para excluir a que já estava vigente, ao contrário, deve haver uma interpretação conjugada do sistema jurídico, criando uma interface entre as normas, para que o Estado possa preservar o interesse público sem, contudo, violar direitos individuais.

---

<sup>15</sup> Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências.

<sup>16</sup> Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. A LGPD foi publicada em agosto de 2018 e pode entrar em vigor em agosto de 2020, ou, se não houver a eventual caducidade da Medida Provisória nº 959, o início da vigência se retardaria para maio de 2021.

Da leitura do texto legal, qualquer atividade que envolva, de alguma maneira, o uso de dados pessoais estará sujeita à incidência da LGPD. Assim, considera-se *tratamento de dados* qualquer atividade que utilize um dado pessoal ou pessoal sensível. O que, *per se*, não implica restrição ao *tratamento*, mas imposição de dever legal de atenção às hipóteses permissivas, às formas de *tratamento*, ao dever de registro, o dever de informação ao titular, dentre outros.

Registre-se que a lei trouxe a permissão de realização de *tratamento* de dados pessoais (art. 7º, incisos II e III, da LGPD) e dados pessoais sensíveis (art. 11, inciso II, alíneas *a* e *b*, da LGPD) pelos Entes da Administração, dispensado o consentimento do titular, “*quando se tratar de cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador*” e “*quando for o caso de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em lei e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres*”.

Para além dos permissivos legais dos artigos 7º e 11, a LGPD regula o tratamento de dados pelo Poder Público nos artigos 23 a 30, em capítulo próprio, instituindo um conjunto de regras que deve ser observado pelos órgãos e entidades públicas<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Daquilo que nos concerne neste momento de análise, são feitas as seguintes transcrições:

“Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas 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), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que:

*I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento 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;*

*III - seja indicado um encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, nos termos do art. 39 desta Lei;*

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre as formas de publicidade das operações de tratamento.

§ 2º O disposto nesta Lei não dispensa as pessoas jurídicas mencionadas no caput deste artigo de instituir as autoridades de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

§ 3º Os prazos e procedimentos para exercício dos direitos do titular perante o Poder Público observarão o disposto em legislação específica, em especial as disposições constantes da Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997 (Lei do Habeas Data), da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo), e da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).”

“Art. 25. Os dados deverão 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.”

De forma simplificada<sup>18</sup>:

*“(...) o Poder Público pode coletar dados e trata-los, além das hipóteses do consentimento, nos casos em que houver persecução do interesse público, para executar suas competências legais ou cumprir com suas atribuições. Ou seja, caso o Poder Público precise realizar algum ato previsto em lei, poderá coletar os dados necessários, com ou sem o consentimento do Titular. Isso não exclui os direitos do Titular com relação à transparência, ou seja, ele pode solicitar uma declaração de todos os dados aos quais o Poder Público tem acesso, quais os tratamentos realizados, assim como compartilhamentos, mas não pode solicitar exclusão ou bloqueio se o tratamento estiver previstos nas hipóteses apresentadas”.*

Em desenvolvimento da temática de interação entre o acesso à informação e a proteção de dados pessoais, confira-se a ponderação doutrinária<sup>19</sup>:

*“É bem verdade que, na grande maioria dos casos, a transparência é a regra e as informações detidas pelo poder público devem ser acessadas de maneira ampla, fácil e rápida. Contudo, a depender do*

---

**Art. 26.** 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.

§ 1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto:

*I - em casos de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) ;*

*III - nos casos em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições desta Lei.*

*IV - quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres;*

*V - na hipótese de a transferência dos dados objetivar a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados; ou*

*IV - quando houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres;*

*V - 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, desde que vedado o tratamento para outras finalidades.*

§ 2º Os contratos e convênios de que trata o § 1º deste artigo deverão ser comunicados à autoridade nacional.”

**Art. 27.** A comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais de pessoa jurídica de direito público a pessoa de direito privado será informado à autoridade nacional e dependerá de consentimento do titular, exceto:

*I - nas hipóteses de dispensa de consentimento previstas nesta Lei;*

*II - nos casos de uso compartilhado de dados, em que será dada publicidade nos termos do inciso I do caput do art. 23 desta Lei; ou*

*III - nas exceções constantes do § 1º do art. 26 desta Lei.*

*Parágrafo único.* A informação à autoridade nacional de que trata o caput deste artigo será objeto de regulamentação.”

<sup>18</sup> GARCIA, Lara Rocha; AGUILERA-FERNANDES, Edson; GONÇALVES, Rafael; PEREIRA-BARRETTO, Marcos Ribeiro. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - Guia de Implantação**. Fundação Vanzolini, 2020, p. 21.

<sup>19</sup> CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **A Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados: a transparência proibida**. In: **LGPD & Administração Pública - Uma análise ampla os impactos**. Coord. Augusto Dall Pozzo e Ricardo Marcondes Martins. RT: 2020. Pg. 425 – 429.

*resultado da ponderação entre os direitos conflitantes, há hipóteses em que a transparência pode não ser obrigatória, mas permitida (quando o seu detentor tem o direito de abrir o acesso à informação, mas pode não fazê-lo por questões de conveniência e oportunidade) e também há hipóteses em que a transparência é em verdade proibida, justamente porque o acesso à determinada informação pelo poder público pode significar a violação de outro direito fundamental ainda mais relevante para o ordenamento jurídico”.*

*(...)*

*“Nesse contexto, quando examinamos a Lei Geral de Proteção de Dados, a Lei Federal n. 13.709/18 (LGPD), verificamos que, sob a ótica do Direito Administrativo, ela pode servir como a outra face da LAI, especialmente quando sua aplicação puder gerar um conflito entre uma informação detida pelo poder público, que aprioristicamente deve ser acessada pela sociedade, e um dado pessoal qualquer cujo sigilo também já era tutelado pelo ordenamento público, no mesmo nível de direito fundamental (em razão da intimidade, da privacidade etc.), mas que só agora recebe a devida regulamentação legal”.*

*(...) “a LGPD veio para, entre outras coisas, dizer expressamente quais são alguns dos limites da LAI no que diz respeito ao acesso de dados pessoais”.*

*“Nesse sentido, há todo um capítulo na LGPD voltado ao tratamento desses dados pelo poder público (capítulo IV). E o primeiro artigo desse capítulo estabelece, em seu caput, quais são as condições para o detentor da informação pública possa dar cumprimento à LAI - isto é, permitir o acesso a informações - sem violar a proteção de dados”*

*(...).*

*“Assim, é inexorável concluir que esse novo diploma atribuiu um peso extra à intimidade, quando confrontada pelo acesso à informação”.*

De toda a exposição da LGPD, pode-se inferir que a lei tem como fundamento a preservação privacidade por meio do exercício de titularidade dos dados pessoais e dos dados pessoais sensíveis.

A partir desta reflexão, pode-se traçar outra linha de diferenciação essencial entre a LAI e a LGPD: enquanto aquela detém caráter operacional e tom diretivo – garantir o exercício do direito em sua forma objetiva; esta, para além da garantia do direito, busca reconstituir a própria titularidade do direito, inserindo-o na esfera da privacidade, direito fundamental.

A compreensão plena dessa dimensão de “reconstituição da titularidade” do direito implica, para a Administração Pública, a inserção da preservação da intimidade no planejamento, no desenvolvimento e na execução de determinada ação que venha a coletar dados, ou que trate dados de advindos de outros órgãos ou entes.

O Poder Público retém consigo um grande contingente de bancos de dados e um grande potencial de concentração e de captação de dados, caracteres que ressaltam a relevância do exercício de controle – interno, externo e social – no âmbito público. A atenção aos princípios instituídos no artigo sexto da LGPD<sup>20</sup>, por si só, configura etapa relevante para implementação da LGPD na Administração Pública, habituada ao acesso constante a bancos de dados, de servidores e de usuários.

A expressa permissão legal para o tratamento de dados pessoais e pessoais sensíveis não desonera a Administração Pública de, no curso de suas ações, observar as medidas especificamente previstas – artigos 23 a 30 –, nem de sedimentar nos fluxos de trabalho e de planejamento um ideário de preservação da intimidade, de finalidade e de adequação de potenciais dados tratados e da responsabilidade em determinar a garantia de acesso aos setores realmente envolvidos em determinado projeto ou ação.

Face à LAI, inclusive, os permissivos legais de *tratamento* de dados pessoais e pessoais sensíveis ganham ainda mais relevância e requerem ainda mais cautela: há que se deter a Administração sobre a exposição e a divulgação de

---

<sup>20</sup> “Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

*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.”*

eventuais dados, indagando-se sobre a *finalidade* de tais dados e a *finalidade* das informações a que se propõe, ao expô-los ou divulga-los.

Em verdade, para que órgão público consiga atender os requisitos da LGPD será preciso um contínuo sistema de gestão, constituído por pessoas e por tecnologia, com atuação conjunta e aprimoramento constante, uma vez que são necessários ajustes na disposição atual de acesso e de tratamento de dados, assim como é necessário que seja incorporada à agenda de atuação e de planejamento a proteção de tais dados, enquanto valor e finalidade.

Por fim, enfatiza-se que a adequação às normas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, e a sua aplicação conjugada com a Lei de Acesso à Informação, envolve transformação cultural que deve alcançar os níveis estratégico, tático e operacional do Poder Público, conscientizar o corpo funcional sobre a relevância da proteção de dados pessoais e incorporar esta proteção e o respeito à privacidade nas atividades institucionais cotidianas.