

O compartilhamento de dados pessoais entre instituições públicas para fins de apuração disciplinar

Access and sharing of personal data between public institutions for disciplinary investigation

Maria Amélia Eugênia Pinheiro¹ e Carla Rodrigues Cotta²

Resumo: O debate entre o acesso à informação e a proteção de dados pessoais não é recente, mas tem se intensificado nas últimas décadas. De um lado existe a necessidade de transparência, que fundamenta o Estado democrático, de outro, há que se garantir a privacidade dos seus cidadãos. Com a implementação das normas a partir da promulgação da Constituição de 1988, com destaque para a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), é necessário ter clara as implicações de tais normas no âmbito da atuação do setor público, bem como a identificação de eventual antinomia entre elas. Seguindo essa linha de raciocínio, o presente artigo apresenta, inicialmente, um breve histórico sobre a evolução das normas que tratam dos direitos de acesso à informação e da proteção dos dados pessoais no âmbito nacional e internacional. Posteriormente, o estudo perpassa os principais aspectos das normas vigentes que regem as matérias no âmbito nacional, analisando suas implicações à atuação do setor público. No que se refere ao direito de acesso à informação foram abordadas as diretrizes da Lei de Acesso a Informação, bem como descritos trabalhos de análise e de classificação da transparência e das restrições de acesso, buscando estabelecer correlação com a lei brasileira. Em seguida, o trabalho trata das implicações da LGPD na atuação da Administração Pública, analisando especialmente aspectos relativos ao compartilhamento de dados para a apuração disciplinar. Dessa forma, o estudo demonstra que o direito à privacidade e, conseqüentemente, a proteção aos dados pessoais dos envolvidos, não pode ser invocada com a finalidade de obstaculizar investigação de natureza administrativa que objetiva apurar irregularidades cometidas contra a Administração Pública, uma vez que o interesse público deve ter prevalência sobre o direito privado.

Palavras-chave: LGPD. Compartilhamento de dados. Administração Pública.

Abstract: The debate between access to information and the protection of personal data is not recent, but has intensified in recent decades. On one hand, there is the need for transparency, which is the foundation of the democratic state, and on the other, there is the need to guarantee the privacy of its citizens. With the implementation of the norms since the enactment of the 1988 Constitution, especially the Law of Access to Information (LAI) and the General Law of Protection of Personal Data (LGPD), it is necessary to be clear about the implications of such norms in the public sector, as well as to identify any possible antinomy between them. Following this line of reasoning, this article presents, at first, a brief history on the evolution of the norms that deal with the rights of access to information and the protection of personal data in the national and international sphere. Subsequently, the study goes through the main aspects of the current rules that govern the matters at national level, analyzing their implications for the actions of the public sector. With regard to the right of access to information, the guidelines of the Access to Information Law were addressed, as well as the analysis and classification of transparency and access restrictions, seeking to establish a correlation with the Brazilian law. Then, the work deals with the implications of the LGPD in the performance of the Public Administration, analyzing especially aspects related to the sharing of data for disciplinary investigation. Thus,

1. Analista Técnico Administrativo do Ministério da Infraestrutura. Coordenadora do Núcleo de Apoio ao Gabinete da Corregedoria-Geral da União; maria.pinheiro@cgu.gov.br

2. Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Diretora de Responsabilização de Agentes Públicos da Corregedoria-Geral da União; carla.cotta@cgu.gov.br

the study shows that the right to privacy and, consequently, the protection of personal data of those involved cannot be invoked in order to hinder the administrative investigation aimed at investigating irregularities committed against the Public Administration, since the public interest must take precedence over private law.

Keywords: General Law for the Protection of Personal Data, Data Sharing, Public Administration.

1. INTRODUÇÃO

O direito à privacidade e o direito ao acesso à informação têm sido moldados ao longo da história da humanidade. Segundo Immanuel Kant, “são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade”. Para o filósofo alemão a transparência é o pilar de uma nação democrática.

Entretanto, com o avanço da tecnologia, o processamento de dados tornou-se um grande fator de risco no que concerne ao tratamento de dados pessoais, tal se deve em razão de na Era Digital os dados terem se tornado de grande interesse para o mercado e para a indústria, passando a integrar a Quarta Revolução Industrial. Revolução em que a tecnologia da informação estimula a atividade econômica utilizando operações de tratamento de dados pessoais (PONTES e SANTANA, 2020).

Nesses termos, torna-se premente o fortalecimento das legislações e demais instrumentos de proteção, sem, por outro lado, permitir o enfraquecimento da democracia e dos institutos a ela inerentes, como o direito à informação, à transparência e à liberdade de expressão. As normas mais recentes incorporam tal dinâmica em seus textos.

Assim, a atenção despendida aos dados pessoais provocou a elevação de sua proteção ao patamar constitucional em vários países, como Portugal, Áustria, Espanha, Estônia e Polônia (PONTES e SANTANA, 2020). Em 1970, a preocupação em relação à proteção de dados pessoais ganhou seu primeiro contorno jurídico formal e autônomo, com a promulgação do Hessisches Datenschutzgesetz (Lei de Proteção de Dados de Hesse) na Alemanha. Desde então vários países normatizaram a matéria.

No Brasil, a Constituição Federal, promulgada após a redemocratização do país, trouxe em seu rol de direitos e garantias fundamentais a proteção aos direitos da personalidade, quais sejam, a privacidade, a intimidade, a honra e a imagem (art. 5º, X), estabelecendo, ainda, o direito de o interessado ter conhecimento sobre suas informações pessoais porventura existentes em registros e bancos de dados do Estado ou de caráter público, sendo possível a sua retificação (art. 5º, LXXII). A Carta Magna ainda estabelece o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de interesse particular ou pú-

blico, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII).

Cabe destacar que os direitos da personalidade incluídos no texto constitucional constituem cláusula pétrea, assim como os demais direitos e garantias individuais previstos no referido artigo. Nesse sentido, não é possível restringir, abolir ou suprimir tais direitos fundamentais. Além disso, por meio da Emenda Constitucional nº 19, a Constituição definiu que a observância do direito de acesso à informação deve ser realizada em conjunto com os direitos da personalidade (art. 37, § 3º).

Nesse sentido, em maio de 2020 a ministra do Supremo Tribunal Federal, Rosa Weber, em decisão liminar, posteriormente confirmada pelo Plenário, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 6.387, 6.388, 6.389, 6.390 e 6.393 suspendeu a Medida Provisória nº 954/2020, que determinava o compartilhamento de dados pessoais de proprietários de linhas telefônicas fixas e móveis, controlados por empresas de telecomunicações, com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sob o fundamento de que a relação de nomes, números de telefone e endereços, “relacionadas à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, configuram dados pessoais e integram, nessa medida, o âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecutorias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII)”.

Importante destacar que a temática de proteção da dados pessoais evoluiu progressivamente desde a inclusão dos direitos da personalidade no texto constitucional, perpassando outros marcos normativos, entre os quais, o Código Civil, o Código de Defesa do Consumidor, o Marco Civil da Internet, a Lei do Cadastro Positivo, a Lei de Acesso à Informação (LAI) e, mais recentemente, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Verifica-se, portanto, o estreito vínculo existente entre o direito à privacidade e, em consequência, à proteção de dados pessoais, e o direito ao acesso à informação, previsto nos arts. 5º, XXXIII, 37, § 3º, II, e 216, § 2º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI).

Tal norma estabelece em seu art. 31 a necessidade de proteção de informação pessoal pelos órgãos e entidades do poder público, sem necessidade da classificação de sigilo, pelo prazo de até cem anos. No entanto, permite o acesso a tais dados por expresso consentimento de seu titular, quando as informações forem necessárias ao tratamento médico de pessoa física ou legalmente incapaz, para realização de pesquisas científicas e estatísticas de interesse público ou geral, por determinação judicial, para defesa de direitos humanos ou para a “proteção do interesse público e geral preponderante” (art. 31, § 3º). Adicionalmente, a LAI atribui à Administração Pública a competência da gestão transparente das informações, bem como da proteção das informações sigilosas e pessoais (art. 6º).

A LAI ainda dispõe expressamente no seu art. 31, § 4º, que a restrição de acesso às informações pessoais não pode ser utilizada com a finalidade de prejudicar processos de apuração de irregularidades, sendo que eventuais danos causados por divulgação não autorizada de informações pessoais sujeitam o agente público à responsabilização (art. 34, LAI), em consonância com o disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

O Brasil tem caminhado para seguir os progressos da sociedade no que se refere à proteção legal dos dados, visto que vários países instituíram seu regulamento sobre o tema, como na Europa, o *General Data Protection* (GDPR) e, nos Estados Unidos, a *California Consumer Privacy Act* (CCPA).

Assim, em 2018, foi publicada a Lei nº 13.709, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), com *vacatio legis* de 24 meses, exceto para os dispositivos que tratam da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade.

A partir da vigência da LGPD, a rotina das atividades já desenvolvidas em órgãos e entidades do poder público sofreram alterações, embora de forma bastante incipiente e, por vezes, desarrazoada. Uma vez que para além da proteção à privacidade, a proteção dos dados envolve outros bens a serem juridicamente tutelados, os quais não se restringem a questões meramente individuais do titular, mas alcançam os fundamentos do Estado Democrático de Direito (FORTINI, AMARAL, CAVALCANTI, 2021).

Mais recentemente, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 115, de 2022, que inseriu no rol de direitos e garantias fundamentais a proteção de dados pessoais, pautada na “necessidade de um es-

forço multissetorial para o fortalecimento de uma cultura de privacidade e proteção de dados no País.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2022).

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a revisão doutrinária, tendo sido verificada a inexistência de estudos sobre o tema na consulta a fontes Scielo, Qualis CAPES, Portal de Teses e Dissertações CAPES, LexMI e Base de Conhecimento da Controladoria-Geral da União, mediante o uso dos verbetes e conectores “LGPD no compartilhamento de dados”, “LGPD na apuração disciplinar”, “LGPD na apuração administrativa disciplinar”, “LGPD no combate à corrupção” e “compartilhamento de dados pessoais”, considerando o retorno temporal desde agosto de 2018, data de edição da norma.

Dessa forma, o trabalho foi desenvolvido considerando estudos que tratam dos temas “transparência” e “proteção de dados pessoais” aplicados ou setor público.

Em conjunto com a revisão doutrinária foi utilizada a metodologia empírica, baseada nos conhecimentos e experiências práticas adquiridos nos trabalhos realizados na Controladoria-Geral da União.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. DO ACESSO AOS DADOS PESSOAIS

Diante da recente evolução normativa na garantia da proteção dos dados pessoais, é necessário, no âmbito da Administração Pública, relembrar do direito, também fundamental dos cidadãos, de acesso à informação pública, objeto da Lei de Acesso à Informação (LAI) e melhor entender e trabalhar os limites e compatibilidades entre a proteção de dados pessoais e a transparência pública (RIBEIRO, 2020).

Nesse sentido, verificou-se, a partir de consultas formuladas por unidades correccionais à Corregedoria-Geral da União, que diversos órgãos e entidades passaram a negar o compartilhamento de informações pessoais de servidores públicos para instrução de procedimentos e processos disciplinares, sob a justificativa de que tais informações se encontram protegidas pela nova legislação, a LGPD.

Surge, então, a questão: há uma antinomia entre a LAI e a LGPD? Em caso positivo, qual a regra a ser utilizada para a resolução do conflito?

Caso se entenda pela inexistência de tal conflito, possível considerar que a LGPD apenas inovou em relação aos procedimentos a serem adotados para o tratamento e, mais especificamente, para o

compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades públicas, uma vez que a LAI já continha dispositivos sobre a matéria?

Nesse cenário, o presente ensaio pretende discurrir sobre os instrumentos jurídicos de proteção dos direitos fundamentais, com a identificação do bem jurídico protegido e o exame de eventuais reservas legais restritivas, o que possibilitará a apresentação de perspectivas e soluções para a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública de forma a mitigar o risco no tratamento de informações pessoais e não obstaculizar o cumprimento das atribuições legais das instituições públicas.

3.2. DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO E À PRIVACIDADE

Considerando a normatização no Brasil quanto ao direito de acesso à informação e à proteção de dados pessoais, respectivamente por meio da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011) e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei 13.709/2018), partiremos da análise do direito ao acesso aos dados públicos e, em seguida, analisaremos as salvaguardas do tratamento dos dados pessoais.

3.2.1. Do acesso à informação

A Lei de Acesso à Informação, ao regulamentar o direito constitucional de acesso à informação, definiu regras e procedimentos para que o Estado disponibilize as informações de que dispõe no exercício de suas atribuições. A aplicação da norma é nacional e atinge órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e Defensoria Pública, bem como às entidades de direito privado sem fins lucrativos que recebam recursos públicos. Observa-se, portanto, a submissão às regras de transparência quando presente o regime jurídico administrativo (RIBEIRO, 2020).

Assim, as diretrizes que norteiam o planejamento e a coordenação da política de transparência, se encontram descritas no artigo 3º da LAI e podem ser assim resumidas:

- a) a publicidade torna-se a regra e o sigilo, a exceção;
- b) a divulgação de informações de interesse público independente de solicitações;
- c) uso das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) para viabilizar a divulgação dos dados; e

- d) fomento à cultura da transparência na Administração Pública, a fim de promover o controle social das ações estatais.

A primeira diretriz estabelece a transparência como a regra e o caráter excepcional do sigilo. Dessa maneira, o comportamento habitual na Administração Pública deve ser a publicação de seus atos, característica elementar do Estado Democrático de Direito (RIBEIRO, 2020). Dessa forma, a regra é a publicidade das informações produzidas ou custodiadas pelo Estado, ou sejam, que tenham sido produzidas pelo próprio órgão ou entidade ou por terceiros, caráter público ou privado.

A transparência de informações pelo Poder Público é fomentada internacionalmente por iniciativas como o da Parceria do Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP).

Rodrigues (2020) propõe a divisão da transparência nas organizações públicas em 4 subtipos de acordo com a natureza da informação: a (1) transparência plena; a (2) transparência nominal; a (3) transparência condicionada; e a (4) transparência na atribuição e gestão de informações sigilosas.

A transparência é **plena** quando há disponibilização ativa das informações com altos níveis de visibilidade e inferabilidade. Exemplo desse tipo de transparência são as bases de dados abertas ao público, como o Portal da Transparência. A inferabilidade ocorre quando o público-alvo tem as suas necessidades informacionais atendidas, seja de maneira simplificada ou complexa.

Por outro lado, quando se restringe a inferabilidade de uma informação, ainda que mantendo sua visibilidade, temos a **transparência nominal**. Nesta situação os dados estão disponíveis, mas não há preocupação em relação ao seu caráter informacional. Rodrigues afirma que tal situação pode decorrer de várias razões, desde má vontade da burocracia ou tentativa de esconder algo, até limitações dos sistemas de informações atuais e ausência de definições claras sobre responsabilidades na produção da informação.

Observa-se, portanto, que a diferenciação entre transparência plena e nominal, depende, dentre outros fatores, de normas e procedimentos aplicáveis à Administração Pública na gestão das informações.

As três últimas diretrizes estabelecidas na LAI - a divulgação de informações de interesse público independente de solicitações, o uso das TICs na divulgação dos dados e o fomento à cultura da transparência, com vistas à promoção do controle social - se referem a aspectos da gestão da Política de Transparência regulamentada, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto 7.724/2012. Tem-se, assim,

a denominada transparência ativa, que, a partir da utilização de ferramentas de tecnologia, deve disponibilizar um rol mínimo de informações, nos termos definidos do citado regulamento.

Além da transparência ativa, a LAI cria o procedimento de pedido de acesso à informação, no qual o cidadão pode solicitar acesso às informações públicas de seu interesse. Tal procedimento viabiliza a denominada transparência passiva, conforme definido no 3º capítulo da LAI e regulamentado no 4º capítulo do Decreto 7724/2012. O pedido deve ser registrado preferencialmente no sistema informatizado governamental e direcionado à instituição pública detentora do dado ou informação. Esta se submeterá ao prazo legal de resposta, sendo facultado ao solicitante recorrer, por até quatro vezes, caso não concorde com a resposta recebida. No âmbito do Poder Executivo Federal, as duas primeiras instâncias são apreciadas dentro da instituição destinatária do pedido e as duas últimas, fora da organização. É a Controladoria-Geral da União quem aprecia os recursos em 3ª instância e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), composta por representantes de vários órgãos da Administração direta, quem aprecia o pedido em última instância.

Essa breve descrição do procedimento de pedido de acesso à informação visa destacar a importância dada pelo legislador no estabelecimento de mecanismos de governança da política de transparência, que, segundo as diretrizes, têm a finalidade de promover o controle social.

Ribeiro (2020) afirma que a transparência pública é essencial para assegurar que os cidadãos tenham conhecimento dos atos de seus representantes, auxiliando, portanto, na legitimação da escolha popular objeto da democracia representativa. Além disso, destaca que o conhecimento dos dados públicos é fundamental para a democracia participativa e direta, que se operacionaliza por meio de consulta popular, plebiscito, referendo, audiência pública, leis de iniciativa popular e conselhos de participação social.

Todavia, Pozen (2020) apresenta estudo em que argumenta que a transparência não é um valor primário, visto que não tem um fim em si mesma, mas deve ser uma ferramenta para alcançar o interesse público. O autor aborda os potenciais impactos que o Governo Aberto pode implicar e observa que, assim como uma política regulatória, a transparência pode trazer beneficiados e prejudicados.

Dessa forma, de acordo com Pozen a transparência se apresenta de forma contingente e contextual e exige uma análise mais ampla dos resultados na aplicação da política de transparência, incluindo aspectos políticos, sociais e culturais.

3.2.2. Das restrições ao acesso

Pozen (2020) afirma ainda que os riscos e potencial dano da transparência em determinadas circunstâncias levaram a legislação sobre o tema a resguardar o acesso a algumas informações. Dessa forma, alguns dados produzidos ou custodiados pelo Governo devem ser cuidadosamente tratados, com o objetivo de enxergar e definir procedimentos decorrentes do custo e dos benefícios de sua disponibilização.

As informações de acesso restrito que compõem exceções à transparência, de acordo com a LAI, se referem a: (1) informações submetidas aos sigilos legais, como bancário, fiscal etc. (art. 22); (2) informações classificadas (art. 23); (3) informações pessoais (art. 31); e (4) documentos preparatórios (art. 7, §3º), constituindo esta última em uma restrição especial.

A LAI recepcionou explicitamente os **sigilos** estabelecidos por outras normas legais específicas do ordenamento jurídico brasileiro em seu artigo 22. Assim, o legislador reconheceu o risco na publicação de determinadas informações cuja proteção já estava assegurada.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

São exemplos de sigilos legais específicos os sigilos: bancário, fiscal, segredo de justiça, segredo industrial e o sigilo empresarial.

Dessa forma, nos documentos produzidos ou custodiados pela Administração pública que contenham tais informações não podem ser disponibilizados integralmente. Portanto, quando em um mesmo suporte (documento ou banco de dados) coexistirem informações sem restrição de acesso e informações protegidas por algum tipo de sigilo, deverá ser disponibilizado o documento com a ocultação das informações sigilosas (tarja) ou produzido um outro documento que descreva apenas as informações públicas (extrato ou certidão) (CGU, 2019).

De acordo com a classificação proposta por Rodrigues (2020), trata-se da **transparência na atribuição e gestão do sigilo**, em que tanto a visibilidade quanto a inferibilidade da informação estão

restritas. Segundo a autora este tipo deve ocorrer sempre que políticas públicas democraticamente legítimas necessitem de sigilo para acontecer.

Portanto, tal categorização também é conferida às **informações classificadas**, cuja proteção decorre do art. 5º, XXXIII, da Carta Magna. Logo, depreende-se que o princípio da publicidade não se aplica a informações “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Nesse sentido e considerando que o enquadramento de hipóteses passíveis de aplicação de tal dispositivo constitucional poderia ser bastante abrangente, o legislador estabeleceu um rol taxativo de informações que devem ser classificadas no artigo 23 da LAI.

A salvaguarda conferida a tais informações é temporária, pois podem ter seu acesso resguardado por até 5 anos, quando reservada; até 15 anos, quando secreta, e 25 anos quando ultrassecreta. Sendo este último prazo o único passível de prorrogação por até igual período, cabendo à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) decidir sobre essa prorrogação, no âmbito do Poder Executivo Federal. Assim, após transcorrido o prazo da classificação, o documento torna-se ostensivo, ou seja, de acesso público, o que não exclui a necessidade de resguardar eventuais dados pessoais sensíveis ou resguardados por sigilos legais.

O tratamento aplicável à informação classificada encontra-se regulamentado, no âmbito da Administração Pública Federal, no Decreto 7.845, de 2012.

Quanto à proteção das **informações pessoais**, objeto deste estudo, a Lei nº 12.527/2011 definiu que informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável (art. 4º, inciso IV). Já o artigo 31 da LAI estabelece que informações referentes à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem são submetidas à proteção, assegurando os direitos constitucionais à privacidade e à vida privada (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

De acordo com a LAI, as informações pessoais possuem acesso restrito, independente de classificação, estabelecendo, ademais, o prazo de até 100 anos de restrição para as informações pessoais sensíveis. Nesse período, conforme o Decreto nº 7.724/2012, tais informações ficam restritas ao titular dos dados, aos agentes públicos legalmente autorizados, aqueles a quem o titular do dado consentir expressamente, além de outras exceções dispostas nos artigos 57 e 58 do referido decreto.

Art. 57. O consentimento referido no inciso II do caput do art. 55 não será exigido quando o acesso à informação pessoal for necessário:

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

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

III - ao cumprimento de decisão judicial;

IV - à defesa de direitos humanos de terceiros; ou

V - à proteção do interesse público geral e preponderante.

Art. 58. A restrição de acesso a informações pessoais de que trata o art. 55 não poderá ser invocada:

I - com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades, conduzido pelo Poder Público, em que o titular das informações for parte ou interessado; ou

II - quando as informações pessoais não classificadas estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Destaca-se que são situações em que o consentimento se torna dispensável diante de interesse particular do titular (art. 57, inciso I) ou relevante interesse público.

Cabe ressaltar que às informações pessoais sensíveis foi atribuído o tratamento de **transparência condicionada**, conforme classificação proposta por Rodrigues (2020), visto que seu acesso e tratamento foi submetido a condições específicas de necessidade de saber. Ademais, quando a Administração Pública for disponibilizar documentos que contenham informações pessoais sensíveis, estas devem ser tarjadas, assim como descrito no tratamento das informações submetidas a sigilo legal.

Por outro lado, após decorridos os 100 anos ou o período estabelecido de sua restrição, a mesma informação comporá a transparência plena, por não mais se submeter a restrição de acesso.

Outro tipo de informação cujo acesso possui condições estabelecidas pela legislação são aquelas presentes nos **documentos preparatórios**. Trata-se de uma restrição de acesso especial, visto que não possui uma lei específica determinando tal restrição. Todavia, a própria Lei de acesso à Informação, bem como o decreto que a regulamenta no âmbito do Poder Executivo Federal, reconhece a restrição do acesso aos documentos preparatórios, que são

aqueles que visam fundamentar um ato decisório. Sua disponibilização não é vedada, mas há discricionariedade de sua publicização antes da tomada da decisão (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

O Manual de Aplicação da LAI, da Controladoria-Geral da União, esclarece que as restrições devem ocorrer apenas quando houver risco à finalidade do processo ou risco à sociedade. Exemplos da primeira situação são os procedimentos disciplinares, que são mantidos sob acesso restrito até sua conclusão, com o objetivo de não prejudicar o andamento das apurações. Como exemplo do segundo caso, podemos citar a elaboração de uma minuta de decreto que impacte o sistema financeiro, cuja divulgação pode provocar expectativas, especulações ou prejuízos a cidadãos desnecessariamente.

Em todos os casos, porém, uma vez concluído o processo, os documentos preparatórios que fundamentaram a decisão devem ter seu acesso garantido, conforme estabelecido nos dispositivos transcritos abaixo:

Lei de Acesso à Informação

Art. 7º O acesso à informação do que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

§3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

Decreto nº 7.724/12

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: (...) XII - documento preparatório documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Observa-se a preocupação do legislador com os riscos aos processos deliberativos decorrentes da transparência. Isso porque a associação entre transparência e processos de decisão deve ser cuidadosamente tratada caso a caso, por se tratar de uma questão contextual e contingente. Nesse sentido, Pozen (2020) afirma que, ambigualmente, a transparência pode possibilitar tanto a atuação de lobistas em detrimento do interesse público, como pode impulsionar o aprimoramento da atuação estatal em outras situações.

Além disso, quando presente risco na divulgação de documentos preparatórios, observa-se mais um caso de transparência condicionada, cuja

decisão, quando proferida, confere caráter público ao processo tornando aplicável a transparência plena (RODRIGUES, 2020).

3.3. TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por tratamento de dados pessoais entende-se toda e qualquer operação realizada com tais dados, conforme definido no art. 5º, inciso X, da LGPD, a exemplo da coleta, retenção, processamento, compartilhamento e eliminação.

No que concerne aos órgãos e entidades da Administração Pública, a autorização para o tratamento de dados pessoais se encontra disposta no art. 23 da norma, devendo limitar-se à execução da respectiva competência ou cumprimento de atribuições legais.

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;

II - (VETADO); e

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

Registre-se, ademais, que também os órgãos da Administração Pública devem nortear o tratamento de dados pessoais conforme os princípios estabelecidos no art. 6º da LGPD: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

Destacam-se entre os princípios mencionados, pela relevância em relação ao tema ora tratado, o da finalidade, o da adequação e o da necessidade, que estabelecem que a coleta de dados pessoais deve estar relacionada com o objetivo final do seu trata-

mento, devendo este ser legítimo, explícito e informado ao titular, restringir-se ao mínimo necessário para o alcance da sua finalidade.

No que concerne à informação acerca do tratamento de dados ao seu titular, preconiza-se que devem constar em transparência ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades.

Por fim, quanto aos princípios do livre acesso e da transparência, cabe aqui mais uma vez mencionar a restrição de acesso dos documentos preparatórios, nos termos do art. 7º, § 3º, da LAI, de forma que a aplicação daqueles será postergada em tal situação.

3.3.1. Compartilhamento de dados para apuração disciplinar

O Combate à corrupção pública depende da atuação conjunta entre órgãos. Essa atuação coordenada deve ocorrer na prevenção, detecção e punição das irregularidades, uma vez que os corruptos e corruptores atuam em dinâmicas cada vez mais complexas.

As organizações criminosas atuam de forma organizada, com hierarquia estabelecida, blindagem patrimonial dos envolvidos, além da prática de lavagem de dinheiro. Dessa forma, para proporcionar a atuação efetiva dos órgãos de controle na obtenção de provas, o compartilhamento de dados e informações entre estas instituições se faz necessário.

Tal necessidade de compartilhamento também ocorre no âmbito das unidades correccionais na apuração das mais diversas infrações funcionais. De forma que eventual impossibilidade de obtenção de informações e documentos provoca a paralisação do apuratório e eventual prescrição da pretensão punitiva do Estado, o que eleva a sensação de impunidade que acomete os servidores do respectivo órgão, bem como da sociedade brasileira, caracterizando-se como um incentivo deletério.

A LGPD excluiu expressamente a incidência de suas regras para a execução de atividades de investigação e repressão de infrações penais (art. 4º. III, d), o que não se verifica em relação à apuração de irregularidades administrativas, as quais devem se nortear pelo disposto na norma.

Assim, considerando consultas e outros expedientes recebidos pela Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU), a partir de 1º de agosto de 2021, data em que passaram a vigorar as sanções administrativas dispostas nos arts. 52, 53 e 54 da LGPD, verificou-se que muitos órgãos e até mesmo unidades do mesmo órgão passaram a responder negativamente aos pedidos de compartilhamento de dados pessoais para

fins de instrução de procedimentos investigativos e processos acusatórios disciplinares, com fundamento na LGPD.

Certo é que o tratamento de dados não constitui atividade principal dos órgãos e entidades públicas, ocorrendo tão somente em razão da necessidade da consecução de políticas públicas e demais atividades a elas atribuídas em lei.

Ademais, como visto acima, o compartilhamento de informações entre órgãos e entidades públicas é regido pela Lei de Acesso à Informação, sendo possível ainda que se trate de informações classificadas, caso em que se observará, no âmbito do Poder Executivo Federal, o procedimento disposto no Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.

Lado outro, cabe ressaltar que a LGPD não dispõe sobre publicização ou compartilhamento de dados, devendo ser compreendida como um complemento ao regramento já existente. Nesse sentido, estabelece em seu Capítulo IV os parâmetros a serem observados no compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades públicas, restando claro o reforço ao dever de cautela a ser dispensado ao tratamento das informações.

Nesse sentido, é o entendimento expresso no Enunciado CGU nº 4, de 10 de março de 2022, *in verbis*:

ENUNCIADO Nº 4, DE 10 DE MARÇO DE 2022

Nos pedidos de acesso à informação e respectivo recursos, as decisões que tratam da publicidade de dados de pessoas naturais devem ser fundamentadas nos arts. 3º e 31 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), vez que:

A LAI, por ser mais específica, é a norma de regência processual e material a ser aplicada no processamento desta espécie de processo administrativo; e

A LAI, a Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) e a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD) são sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos. (Diário Oficial da União, Seção 1, p. 152, 14 mar. 2022)

A edição do Enunciado se fundamentou no fato de a LAI “possuir previsões legais necessárias e suficientes para a avaliação quanto à sujeição de dados pessoais ao princípio da publicidade”, conforme consta na Nota Técnica nº 3069/2022/OGU.

Assim impende notar que a LAI previu a preponderância do interesse público sobre o interesse privado, não tendo se furtado a fixar o regime de proteção aos direitos da personalidade dos titulares dos dados, nos termos dos arts. 6º, inciso III, e 31, harmonizando-os.

Portanto, considerando tratar-se a LGPD de norma de caráter procedimental, nos casos de compartilhamento de dados pessoais, deverão ser observados os ditames da referida norma em conjunto com as regras estabelecidas na LAI.

Ademais, cabe observar que a LGPD traz previsão expressa em seu art. 26, que dispõe sobre os parâmetros a serem observados quando do compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas, sendo necessário que tal tratamento atenda a finalidades específicas para a execução de políticas públicas e atribuições legais.

E vai além, quando dispõe sobre o compartilhamento de dados pessoais com entidades privadas para execução de atividade pública descentralizada, nos casos em que os dados forem publicamente acessíveis, mediante contratos, convênios ou instrumentos congêneres, bem como nas hipóteses de proteção da segurança e integridade do titular dos dados e de prevenção de fraudes e irregularidades.

Nos interessa de modo especial a última hipótese, que consiste na expressa a autorização do legislador para o compartilhamento de dados pessoais por parte da Administração Pública com entes privados para finalidade específica de prevenir irregularidades.

Diante de tal autorização, a única conclusão possível é a de que também resta permitido o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades públicas, de direito público ou de direito privado, com a finalidade de prevenir ou reprimir irregularidades praticadas em desfavor da Administração Pública.

Tal compartilhamento prescinde do tarjamento de informações, não obstante, deva-se observar os parâmetros estabelecidos na norma – hipóteses de tratamento e princípios, cabendo especial atenção aos princípios da finalidade, da necessidade e da adequação (art. 6º), aliados ao interesse público.

Assim, caberá ao órgão solicitante deixar consignado no seu pedido as razões pelas quais necessita dos dados pessoais, indicando, ainda, a previsão normativa da atribuição ou atividade a ser executada.

Já ao órgão solicitado, recomenda-se que, ao enviar as informações, deixe consignado o dever de tratamento adequado pelo órgão solicitante, ao qual

compete a adoção das devidas medidas de segurança, técnicas e administrativas, no sentido de garantir a privacidade e a proteção dos dados pessoais.

Ademais, tratando-se de procedimentos e processos correccionais, entende-se como uma boa prática a utilização de informe direcionado aos envolvidos e seus procuradores, às testemunhas e demais agentes que venham a neles atuar, quando à possibilidade de responsabilização pela utilização indevida dos dados pessoais constantes dos autos.

4. CONCLUSÃO

A proteção aos direitos da personalidade e, conseqüentemente, aos dados pessoais, ganhou destaque a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, outros diplomas legais pátrios passaram a tutelá-los, a exemplo da Lei nº 12.527, de 2011, que estabeleceu a transparência como regra e a restrição de acesso a informações como a exceção.

Entre as exceções, podem ser citadas as informações pessoais (art. 31), as informações classificadas (art. 23), as informações submetidas aos sigilos legais, como bancário, fiscal etc. (art. 22) e os documentos que servirão de fundamento à decisão administrativa (art. 7, §3º).

Em 2020 entrou em vigor a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que trouxe parâmetros a serem observados no tratamento dos dados pessoais pelas pessoas físicas e jurídicas, de direito privado e público, com vistas à proteção aos direitos fundamentais de liberdade, privacidade e livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Não obstante o rol de normas tratando do assunto, verificou-se não haver qualquer incompatibilidade entre elas, sendo, ademais, complementares.

Nesse sentido e considerando que o presente estudo se restringe à análise dos impactos das normas no procedimento de compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, para fins de investigação e apuração de irregularidades, tem-se que a publicização e a decisão quanto à possibilidade de compartilhamento de informações devem observar as regras estabelecidas na Lei nº 12.527, de 2011 a LAI.

Quando entre as informações a serem compartilhadas se encontrem dados pessoais, necessário que se atente para os parâmetros definidos na Lei nº 13.709/2018, de forma complementar, especialmente no que concerne às hipóteses (art. 7º) e aos

princípios (art. 6º), entre os quais sobressaem os princípios da finalidade, do interesse público, da necessidade, da adequação e da transparência.

Embora a LGPD não tenha excepcionado a apuração correcional de seu âmbito de aplicação, como o fez em relação a atividades de investigação e repressão de infrações penais (art. 4º, III, d), entende-se não haver restrição explícita ou implícita na norma que venha de alguma forma obstaculizar o andamento de procedimentos investigativos ou processos administrativos disciplinares. Reforça tal assertiva o disposto no art. 26, § 1º, inciso V, que excepciona a vedação de transferência a entidades privadas de dados pessoais por parte do Poder Público quando necessário à prevenção de fraudes e irregularidades.

Assim, a partir de uma análise sistemática, conclui-se pela possibilidade de realização do tratamento pelo Poder Público e envio das informações,

incluindo dados pessoais, a outros órgãos e entidades para fins de prevenção ou repressão de irregularidades, atividades precipuamente desenvolvidas pelas unidades correcionais.

Para tanto, deve o órgão solicitante consignar em seu pedido de compartilhamento de dados pessoais a finalidade e a hipótese legal incidente.

Lado outro, recomenda-se que o órgão solicitado informe sobre o dever do órgão solicitante em dar o tratamento adequado, com a adoção das devidas medidas de segurança, técnicas e administrativas, para a garantia da privacidade e da proteção dos referidos dados.

Ante todo o exposto, conclui-se não haver óbice ao compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública, com fins de investigação ou apuração de irregularidades, ante a prevalência do interesse público.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Marcus Vinícius Reis de, ALVES, Paulo José Ribeiro. Controles internos e proteção de dados. In: **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público** (pp. 337-350). Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BLUM, Renato Opice; LÓPEZ, Nuria. **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**: transparência e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. São Paulo: Cadernos Jurídicos, v. 21, n. 53, p. 171-177, jan./mar. 2020. Disponível em <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/ii_7_cadernos_juridicos_epm.pdf?d=637250348268501368> Acesso em 5 dez. 2021.

BOMFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos, PIRONTI, Rodrigo. Os Tribunais de Contas e os reflexos da Lei Geral de Proteção de Dados. In: **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público** (pp. 123-136). Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BOREGGIO NETO, Angelo, SILVA, Letícia Meneses Araújo da. A possibilidade do compartilhamento de dados financeiros entre órgãos de controle e suas consequências. In: PONTES, Mayanne, FIGUEIRÊDO NETO, Pedro Camilo de. **Lei Geral de Proteção de Dados**: novos paradigmas do direito no Brasil. Salvador: Mente Aberta, 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

BRASIL, Comitê Central de Governança de Dados. **Regras para compartilhamento de dados**. Brasília, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/regras-de-compartilhamento_v1-0.pdf> Acesso em 5 dez. 2021.

CARDOSO, Oscar Valente. Introdução à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. [S.l.]: Xangri-lá, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**, 4ª edição revista, atualizada e ampliada. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2019. Disponível em: <[file:///C:/Users/Windows10/Downloads/aplicacao-da-lai-2019%20-%204%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Windows10/Downloads/aplicacao-da-lai-2019%20-%204%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%20(3).pdf)> Acesso em 05 fev. 2022

KUJAWSKI, Fábio Ferreira. CASTELLANO, Ana Carolina Heringer. Compartilhamento de dados pessoais no âmbito da administração pública sob a égide da Lei Geral de Proteção de Dados. In: DAL POZZO, Augusto Neves, MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos** (pp. 321-332). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

LEVIN, Alexandre. Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público – particularidades previstas na LGPD (Lei 13709/2018), In: DAL POZZO, Augusto Neves, MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos** (pp. 233-248). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

MACIEL, Rafael Fernandes. Manual prático sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Goiânia: RM Digital, 2019.

MOREIRA, Patrícia Prietto. Tratamento e uso compartilhado de dados pessoais pela administração pública na execução de políticas públicas. In: DAL POZZO, Augusto Neves, MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos** (pp. 275-292). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

OCDE. **Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data**. Paris: OCDE, 2013. Disponível em: <<https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecdguidelinesontheProtectionofPrivacyandTransborderFlowsofPersonalData.htm>> Acesso em 6 dez. 2021.

PONTES, Mayanne, SANT'ANA, Robson. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. In: PONTES, Mayanne, FIGUEIRÊDO NETO, Pedro Camilo de. **Lei Geral de Proteção de Dados: novos paradigmas do direito no Brasil**. Salvador: Mente Aberta, 2020.

PORTO, Viviane de Araújo. **Descomplicando a Lei Geral de Proteção de Dados**. Goiânia: [s.n.], 2020.

POZEN, David. **Seeing Transparency More Clearly. Public Administration Review**, vol 80, n.2, p. 326-331. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.13137>> Acesso em 05 dez. 2021.

QUEIROZ, Isabel Cristina Arriel de. **Lei Geral de Proteção de Dados: saiba como tudo vai funcionar**. São Paulo: Etheria, 2020.

RIBEIRO, Giovana Bellini. Compatibilidade entre a proteção de dados pessoais e o dever de transparência pública. In: DAL POZZO, Augusto Neves, MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos** (pp. 321-332). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

RODRIGUES, Karina Furtado. **Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia**. Cadernos EBAPE.BR [online]. 2020, v. 18, n. 2, pp. 237-253. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395173192x>> Acesso em 05 fev. 2022.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales, TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth, MELGARÉ, Plínio (coord.). **Proteção de dados: temas controversos**. Indaiatuba: Foco, 2021.

WIMMER, Miriam. Proteção de dados pessoais no Poder Público: incidência, bases legais e especificidades. **Revista do Advogado**, Ano XXXIX, n. 144, nov. 2019. p. 126-133. Disponível em <https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/144/index.html> Acesso em 6 dez. 2021.