

Nota Técnica 18/2022

Brasília, 16 de maio de 2022.

ÁREA: Jurídico

TÍTULO: Orientação aos Municípios sobre a necessária adequação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

REFERÊNCIAS: Lei 13.709/2018; Emenda Constitucional 115/2022; Guia Orientativo – Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público, pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), em janeiro/2022.

PALAVRAS-CHAVE: Orientações; Lei Geral de Proteção de Dados; Adequação; Administração Municipal; Sanções.

Considerando a vigência da Lei Geral de Proteção de Dados, desde 18 de setembro de 2020;

Considerando que, de acordo com a referida legislação, os entes públicos devem estar a ela devidamente adequados;

Considerando que a Emenda Constitucional 115/2022 incluiu a proteção de dados no rol de direitos fundamentais;

Considerando que há previsão de sanções, nos artigos 52 a 54 da LGPD, aplicáveis a quem não estiver conforme à LGPD;

Considerando que a ANPD publicou Guia Orientativo a fim de orientar o setor público sobre o tratamento de dados.

Introdução

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) vem, pela presente nota, expor os principais tópicos e conceitos contidos na LGPD e as suas respectivas explicações, em consonância ao Guia Orientativo da ANPD (<https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>), a fim de auxiliar os Municípios na sua adequação à Lei de Proteção de Dados.

1. A que se propõe a Lei Geral de Proteção de Dados?

A LGPD tem como objetivo regulamentar o tratamento de dados pessoais para garantir o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana. Segue o texto do seu art. 1º:

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. (BRASIL, 2018).

2. Quais os pilares/fundamentos da LGPD?

Os fundamentos da LGPD estão descritos no seu art. 2º, inc. I a VII:

I - o respeito à privacidade;

II - a autodeterminação informativa;

III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;

IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;

V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;

VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais. (BRASIL, 2018).

3. Quem deve cumprir a LGPD?

O art. 3º da LGPD indica quem deverá cumpri-la:

Art. 3º Esta Lei aplica-se a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados, desde que:

I - a operação de tratamento seja realizada no território nacional;

II - a atividade de tratamento tenha por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional; ou

III - os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional. (BRASIL, 2018).

O termo “Poder Público” engloba entes da Administração Pública, tais como os Municípios, que devem, portanto, cumprir a LGPD.

4. O que significa “tratar dados”?

Conforme dispõe o art. 5º, inc. X, da LGPD, tratar dados compreende toda a operação realizada com dados pessoais, como as que se referem à coleta, produção, recepção, classificação, utilização, ao acesso, à reprodução, transmissão, distribuição, ao processamento, arquivamento, armazenamento, à eliminação, avaliação ou ao controle da informação, à modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

Alguns conceitos previstos no art. 5º da LGPD (inc. I a XIX), que são de extrema importância:

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 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;

III - dado anonimizado: dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento;

IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico;

V - titular: pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento;

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;

VIII - encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD);

IX - agentes de tratamento: o controlador e o operador;

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;

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;

XII - consentimento: manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada;

XIII - bloqueio: suspensão temporária de qualquer operação de tratamento, mediante guarda do dado pessoal ou do banco de dados;

XIV - eliminação: exclusão de dado ou de conjunto de dados armazenados em banco de dados, independentemente do procedimento empregado;

XV - transferência internacional de dados: transferência de dados pessoais para país estrangeiro ou organismo internacional do qual o país seja membro;

XVI - uso compartilhado de dados: 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;

XVII - relatório de impacto à proteção de dados pessoais: documentação do controlador que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco;

XVIII - órgão de pesquisa: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter histórico, científico, tecnológico ou estatístico; e

XIX - autoridade nacional: órgão da administração pública responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento desta lei em todo o território nacional. (BRASIL, 2018).

5. Quais são os princípios da LGPD?

O art. 6º da LGPD estabelece que 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; (XXX, 2022, p. XX).

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).

(*) Tratando-se do Poder Público, o tratamento de dados pessoais deve atender **uma finalidade pública compatível com a legislação e amparada em uma base legal de tratamento**; específica, a fim de se delimitar o escopo do tratamento de dados e as garantias a sua proteção; explícita, expressa de maneira clara e precisa; e informada em linguagem simples, de fácil compreensão ao titular. O tratamento de dados sempre deve ser compatível com o propósito informado ao titular.

O Guia Orientativo da ANPD, em seu tópico 51, orienta que seja realizada a avaliação da compatibilidade entre a finalidade originalmente estabelecida e a de uso secundário dos dados pessoais. O uso secundário dos dados não pode estar dissociado da finalidade informada ao titular, sob pena de tratamento indevido de dados.

(**) O Guia Orientativo da ANPD (item 53) alerta que: “entidades e órgãos públicos devem verificar se as informações usualmente coletadas de cidadãos – a exemplo de cópias de documentos de identidade ou de dados solicitados em formulários-padrão – são, efetivamente, **necessárias** para as finalidades para as quais serão utilizadas, não se admitindo a prática de coleta indistinta de dados pessoais, em particular de dados para os quais não se tenha identificado uma finalidade específica e legítima para o tratamento. Mesmo após a coleta de dados pessoais, o princípio da necessidade ainda é importante no sentido de avaliar a necessidade de outros tratamentos, como o armazenamento e processamento.” (AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS, 2022, p. 14).

6. Quais são as bases legais que autorizam o tratamento de dados?

O art. 7º da LGPD (incisos. I a X) contém justificativas (as chamadas bases legais) para que o agente de tratamento (neste caso, o Município) possa tratar dado(s) pessoal(ais). São elas:

- I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;
- II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;
- III - pela administração pública¹, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei²;

¹ De acordo com o item 35 do Guia Orientativo da ANPD: “O conceito de “administração pública” deve ser delimitado a partir da definição de Poder Público (...). Assim, abrange tanto órgãos e entidades do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de funções administrativas.

² Capítulo IV – Do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público (arts. 23 a 30).

IV - para a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

V - quando necessário para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular, a pedido do titular dos dados;

VI - para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);

VII - para a proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;

VIII - para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária;

IX - quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais; ou

X - para a proteção do crédito, inclusive quanto ao disposto na legislação pertinente. (BRASIL, 2018).

7. Quais são os direitos do titular de dados?

A LGPD, em seus arts. 9º e 18, prevê uma série de direitos ao titular de dados. São eles:

- acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva;
- finalidade específica do tratamento;
- forma e duração do tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
- identificação do controlador;
- informações de contato do controlador;
- informações acerca do uso compartilhado de dados pelo controlador e a finalidade;
- responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento;
- confirmação da existência de tratamento;
- acesso aos dados e correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados;
- anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto na LGPD;

- portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto, mediante requisição expressa, de acordo com a regulamentação da autoridade nacional, observados os segredos comercial e industrial;
- eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular;
- informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados;
- informação sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e sobre as consequências da negativa;
- revogação do consentimento, nos termos do § 5º do art. 8º da LGPD³.

8. Sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público

O capítulo IV da LGPD (cujos artigos seguem abaixo reproduzidos) cuida do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, trazendo as hipóteses legais em que o Estado “pode” tratar dados pessoais, tendo como premissa o cumprimento da finalidade pública e o interesse público⁴.

São os artigos do aludido capítulo pertinentes a serem mencionados nesta Nota Técnica:

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;

(...)

³ Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: (conceitos mencionados nesta Nota Técnica)

Art. 8º O consentimento previsto no inc. I do art. 7º desta Lei deverá ser fornecido por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade do titular. (...)

⁴ MALDONADO, Viviane. ÓPICE BLUM, Renato. LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Comentada. Revista dos Tribunais. 2019. p. 246.

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. (BRASIL, 2018).

*O art. 25 traz as bases legais que autorizam o tratamento de dados pelo poder público: execução de políticas públicas, prestação de serviços públicos, descentralização da atividade pública e disseminação e acesso das informações pelo público em geral.

9. Sobre o compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público

À luz do guia orientativo (item 60), o compartilhamento de dados pessoais é a operação de tratamento pela qual órgãos e entidades públicos conferem permissão de acesso ou transferem uma base de dados pessoais a outro Ente público ou a entidades privadas visando ao atendimento de uma finalidade pública.

O compartilhamento de dados pelo Poder Público deve observar os princípios da LGPD, assim como as bases legais e direitos dos titulares de dados – tópicos já aludidos nesta nota técnica.

Registra-se que o compartilhamento de dados deve ser formalizado (porquanto todas as operações de tratamento de dados devem ser registradas). O Guia Orientativo da ANPD (itens 64 a 66) recomenda a instauração de processo administrativo, assim como que o compartilhamento seja estabelecido mediante ato formal (contratos, convênios, ato normativo, decisão administrativa pela autoridade competente).

Importante lembrar que os Municípios devem definir uma base legal para compartilhamento de dados, sem olvidar que os dados compartilhados devem ser aqueles estritamente necessários para a finalidade de tratamento, finalidade essa que deverá ser compatível à finalidade original da coleta do dado.

Sobre isso, os artigos 26 e 27 da LGPD:

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);

II - (VETADO);

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; ou

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. (BRASIL, 2018).

10. Sobre a fiscalização da ANPD aos entes públicos

Art. 29. A autoridade nacional poderá solicitar, a qualquer momento, aos órgãos e às entidades do poder público a realização de operações de tratamento de dados pessoais, informações específicas sobre o âmbito e a natureza dos dados e outros detalhes do tratamento realizado e poderá emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento desta Lei.

Art. 30. A autoridade nacional poderá estabelecer normas complementares para as atividades de comunicação e de uso compartilhado de dados pessoais. (BRASIL, 2018).

11. Duração do tratamento de dados pessoais

O tratamento de dados deve ter prazo previsto de duração; e qualquer alteração no transcurso desse tratamento requer prestação de contas ao titular, em nome dos princípios da transparência, da segurança e da prestação de contas – antes explicados.

Sobre a duração do tratamento, diz o art. 16 da LGPD:

Art. 16. Os dados pessoais serão eliminados após o término de seu tratamento, no âmbito e nos limites técnicos das atividades, autorizada a conservação para as seguintes finalidades:

I - cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

II - estudo por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais;

III - transferência a terceiro, desde que respeitados os requisitos de tratamento de dados dispostos nesta Lei; ou

IV - uso exclusivo do controlador, vedado seu acesso por terceiro, e desde que anonimizados os dados. (BRASIL, 2018).

12. Cuidados a serem tomados pelo Poder Público ao tratar dados pessoais

- Observância aos princípios da LGPD.
- Prevenção e segurança dos dados – medidas de segurança técnicas e administrativas adotadas no intuito de proteger os dados – tais medidas devem ser proporcionais aos riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos cidadãos (titulares de dados) do caso concreto.
- Sempre que possível, anonimizar ou pseudonimizar dados.
- Identificação das funções e responsabilidades dos agentes de tratamento de dados.
- Elaboração de relatório de impacto à proteção de dados pessoais (RIPDP) – além de ser forte demonstração de conformidade à LGPD, o RIPDP ajudará na tomada de decisão quanto ao tratamento de dados, pois ponderará riscos envolvidos.

13. Sobre os princípios da administração pública X proteção de dados

- ✓ Administração pública = interesse público e publicidade
- ✓ Privacidade de dados = o titular é o “dono dos seus dados” – proteção de dados

Importante mencionar que os princípios da LGPD deverão conviver em harmonia aos princípios da administração pública. Ambos devem ser observados, a fim de que o Ente público possa justificar o tratamento de dados.

Sobre isso, o Guia Orientativo da ANPD assim dispõe (item 88):

“(…) o cumprimento da LGPD demanda de entidades e órgãos públicos uma análise mais ampla, que não se limita à atribuição de sigilo ou de publicidade a determinados dados pessoais – este nem mesmo é o escopo da LGPD. Em termos práticos, considerando o reforço protetivo trazido pela LGPD ao titular de dados, é necessário realizar uma avaliação sobre os riscos e os impactos para os titulares dos dados pessoais bem como sobre as medidas mais adequadas para mitigar possíveis danos decorrentes do tratamento de dados pessoais.” (AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS, 2022, p. 21). (nosso grifo)

As leis, como a Lei de Acesso à Informação (LAI), caminham ao lado da LGPD e também devem ser observadas.

O Guia Orientativo da ANPD refere que, sempre que possível, os dados pessoais sejam pseudonimizados ou anonimizados (de forma que não se identifique o seu titular).

Considerações finais

Assim, fica o Jurídico da Confederação Nacional de Municípios (CNM) à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas sobre o conteúdo aqui explanado.

juridico@cnm.org.br
(61) 2101-6029

Referências

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Guia orientativo:** tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Disponível em: < <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf> >. Acesso em: 16 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm >. Acesso em: 4 de maio de 2022.

MALDONADO, Viviane. ÓPICE BLUM, Renato. **LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Comentada.** Revista dos Tribunais. 2019.