

TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



CGE

CONTROLADORIA GERAL
DO ESTADO DO PARANÁ

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	3
2. TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	4
3. LGPD X LAI	5
4. ANÁLISE DE PRIORIDADES	6
5. ANONIMIZAÇÃO E PSEUDOANONIMIZAÇÃO	7
6. PUBLICAÇÃO DE DOCUMENTOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	8
7. ANÁLISE PARA PUBLICAÇÃO DE DOCUMENTOS	9
8. FLUXOGRAMA DE ANÁLISE	13
9. CASOS PRÁTICOS	15
REFERÊNCIAS	22

1 **INTRODUÇÃO**

A Lei nº 13.709, de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD criou novas regras para o uso de dados pessoais no Brasil, reforçando direitos como a privacidade e o controle das pessoas sobre suas informações. Com isso, os órgãos públicos passaram a ter o dever de adequar seus procedimentos, adotando medidas de proteção e responsabilidade no tratamento de dados.

Ao mesmo tempo, a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 12.527, de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) garantem que os atos da Administração Pública devem ser transparentes e acessíveis à sociedade. Surge, então, o desafio de conciliar dois direitos fundamentais: proteção de dados pessoais e acesso à informação.

Esse material tem como objetivo mostrar que esses direitos são compatíveis, trazer conteúdos essenciais, apresentando critérios jurídicos e operacionais para que a Administração Pública cumpra o dever de transparência, reduzindo riscos relacionados à divulgação de dados pessoais.



TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os órgãos públicos podem tratar dados pessoais quando for necessário para cumprir suas funções legais e atender ao interesse público (art. 23 da LGPD). Assim, existe um equilíbrio entre dois deveres: transparência e proteção dos dados pessoais.

A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB orienta que decisões administrativas devem considerar as consequências práticas e evitar justificativas abstratas. Isso significa que não se pode usar, de forma genérica, nem a transparência nem a proteção de dados para justificar decisões automáticas.

A Controladoria-Geral da União – CGU, por meio do Enunciado nº 04, de 10 de março de 2022, reconhece oficialmente que a LGPD e a LAI são compatíveis e devem ser interpretadas de forma integrada. Não há conflito entre elas, mas sim uma necessidade de aplicação conjunta, equilibrada e responsável.

Acrescenta-se a isso o Parecer Conjunto CGU/AGU nº 00006/2025, que trata especificamente da divulgação de documentos contendo dados pessoais na plataforma Transferegov.br. À luz do artigo 20 da LINDB, o Parecer evidencia que as decisões administrativas devem considerar as consequências práticas, vedando-se fundamentações genéricas ou excessivamente abstratas tanto para a publicidade de atos quanto para a indisponibilização de documentos que contém dados pessoais.

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/falta-de-publicidade-pelos-orgaos-publicos-diminui-transparencia-e-dificulta-controle-social>

3 LGPD X LAI

A LGPD e a LAI são legislações complementares, não havendo hierarquia entre elas. Portanto, a LGPD não pode ser usada como justificativa genérica para negar acesso a informações de interesse público. Pelo contrário, a proteção de dados qualifica a transparência, tornando-a mais responsável, sem enfraquecer o controle social e a prestação de contas.

4 ANÁLISE DE PRIORIDADES

Na divulgação de informações que contenham dados pessoais, devem ser observados principalmente os princípios da:

- **Finalidade:** realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;
- **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;
- **Adequação:** compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento.

Assim, a divulgação poderá ser realizada quando for necessária para garantir a transparência (LAI); estiver prevista em lei (ex.: Lei de Licitações); for essencial para execução de políticas públicas; e decorrer de obrigação legal ou administrativa.

No que tange a dados pessoais sensíveis, a regra será a restrição de acesso quando envolver dados da vida privada, honra ou imagem da pessoa.

5 ANONIMIZAÇÃO E PSEUDONIMIZAÇÃO

A anonimização e a pseudoanonimização são técnicas que consistem na ocultação ou mascaração de dados pessoais. Enquanto a primeira torna impossível identificar a pessoa a partir do dado de forma definitiva, a segunda dificulta a identificação, mas permite a reversão com informações adicionais.

A LGPD não exige que os dados pessoais em documentos públicos sejam anonimizados ou pseudoanonimizados, desde que a divulgação tenha fundamento legal, seja necessária e vinculada ao interesse público.

Portanto, adotar estes procedimentos de forma automática, pode gerar burocracia, custos desnecessários e até prejudicar a própria cultura de proteção de dados.

6 **PUBLICAÇÃO DE DOCUMENTOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

No que tange ao acesso à informação, a regra é a publicidade e o sigilo, a exceção.

Sendo assim, para a tomada de decisão quanto a publicação ou não de dados pessoais, recomenda-se o uso do fluxograma de análise, disposto no item 8, permitindo:

- a) identificar dados pessoais e sensíveis;
- b) verificar base legal;
- c) avaliar necessidade de divulgação;
- d) decidir sobre eventual descaracterização.

Desta forma, será possível promover a transparência pública e a proteção dos dados pessoais, com segurança jurídica e responsabilidade institucional.

7 ANÁLISE PARA PUBLICAÇÃO DE DOCUMENTOS

A. Verificação da Obrigatoriedade de Publicação

- Identificar se o documento ou a informação, por força constitucional, lei ou de normativos específicos, devem ser publicadas ativamente, como, por exemplo, previsão na LAI ou na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº14.133/2021). Ainda nesse momento, deve-se verificar a base legal para a publicização do documento, se a informação atende ao interesse público coletivo ou geral e se é essencial para garantir a transparência da gestão administrativa, a prestação de contas e o controle social.
- Confirmada a obrigatoriedade, segue-se para o segundo passo.

B. Análise da Existência de Dados Pessoais e Dados Pessoais Sensíveis (aplicação da LGPD)

- Identificar se o documento contém dados pessoais ou sensíveis relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem (art.31 LAI §1º, I) ou protegidos por sigilo, que deverão ser restringidos. Nesses casos, colocar nota explicativa, com citação da legislação, para justificar a ausência de informações.
- Caso identifiquem-se dados pessoais diretos ou indiretos como por exemplo: nome, CPF, endereço, telefone, matrícula funcional, entre outros, passa-se a avaliar a necessidade e pertinência da exposição desses dados à finalidade da transparência pretendida.

- De igual modo, deve-se averiguar se há dados pessoais sensíveis, assim compreendidos os dados relacionados à vida íntima do titular, taxativamente previstos no art. 5º, II da LGPD: 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.

Ademais, para confirmação de que os dados pessoais são essenciais, necessários e se aplicam para a finalidade da transparência, recomenda-se a realização do teste para descaracterização, que consiste na análise das seguintes perguntas:

1) O dado pessoal constante no documento atende a uma finalidade de interesse público com propósito legítimo? (Se sim, segue-se para a segunda pergunta)

2) Existe compatibilidade do tratamento com as finalidades de interesse público que o legitimam? (Se sim, segue-se para a segunda pergunta)

3) O dado pessoal está limitado ao tratamento 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? (Se sim, é possível publicar.)

Caso a resposta para essas perguntas seja não, é necessária a aplicação de técnicas de descaracterização (pseudonimização) do dado pessoal / dado pessoal sensível, para o fim de suprimi-lo ou, ainda, não realizar o tratamento dos dados pessoais em razão da minimização. Exemplificando o teste para descaracterização, tem-se:

i. O dado pessoal constante no documento atende a uma finalidade de interesse público com propósito legítimo? Sim, o tratamento do dado pessoal do sócio atende às regras de participação em processos competitivos públicos, conforme regras estabelecidas na Lei nº 14.133/21 ou Regulamento da Estatal derivado da Lei nº 13.303/16, bem como bases legais do artigo 7º e 23 da LGPD.

ii. Existe compatibilidade do tratamento com as finalidades de interesse público que o legitimam? Sim, as regras de publicidade dos dados pessoais dos sócios em processos concorrenciais vinculados à Administração Pública importam, dentre outros, para evidenciação dos princípios da legalidade, da moralidade, do controle (social, interno e externo), dentre outras regras de direito material, como a da publicização dos atos de registro da sociedade mercantil;

iii. O dado pessoal está limitado ao tratamento 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? Sim, todos os dados pessoais constantes no processo estão incluídos em documentos aptos a comprovar e evidenciar a capacidade jurídica, técnica e operacional da empresa, bem como a inexistência de qualquer condição pessoal impeditiva ou que frustre o caráter competitivo do processo, limitados ao mínimo necessário.

C. Divulgação de documentos contendo dados pessoais

Quando houver necessidade de publicação de dados pessoais (por exemplo, nome e cargo de servidor público em folha de pagamento, nome dos sócios de empresas terceiras em contratos firmados), deve-se garantir que a divulgação ocorra de maneira proporcional, limitando-se aos dados estritamente necessários à finalidade da transparência, conforme propõe a pergunta 3 do teste para descaracterização.

D. Então quando o dado deverá ser anonimizado ou pseudonimizado?

A LGPD não determina taxativamente todas as hipóteses em que os dados serão anonimizados ou pseudonimizados, sendo recomendável na legislação de proteção de dados a anonimização de dados pessoais e sensíveis em pesquisas

realizadas por órgãos de estudos (art. 7º, IV, art. 11, II, “c”) e a pseudonimização para fins de estudos voltados à saúde pública (art. 13). Destaca-se que além das recomendações indicadas na LGPD, será necessário verificar os casos concretos para analisar a necessidade de aplicação dos mecanismos.

Assim, tendo em vista o passo a passo constante no tópico 2 deste documento que se refere à “Análise da Existência de Dados Pessoais e Dados Pessoais Sensíveis (aplicação da LGPD)” e conforme se verá no fluxograma constante no Anexo I, sugere-se a anonimização quando: (i) não exista uma base legal que justifique a publicação; (ii) haja base legal, mas o tratamento (publicação) não atenda a uma finalidade de interesse público com propósito legítimo ou ainda que exista exceção legal ou judicial que impeça o tratamento de dados.

Por sua vez, a pseudonimização poderá ser aplicada quando: (i) houver base legal que justifique o tratamento (publicação) dos dados pessoais e seja necessária a descaracterização parcial das informações, de modo a tratar somente os dados necessários ao atendimento da finalidade indicada. Para melhor compreensão, confira o Anexo II que compila exemplos práticos sobre o tema.

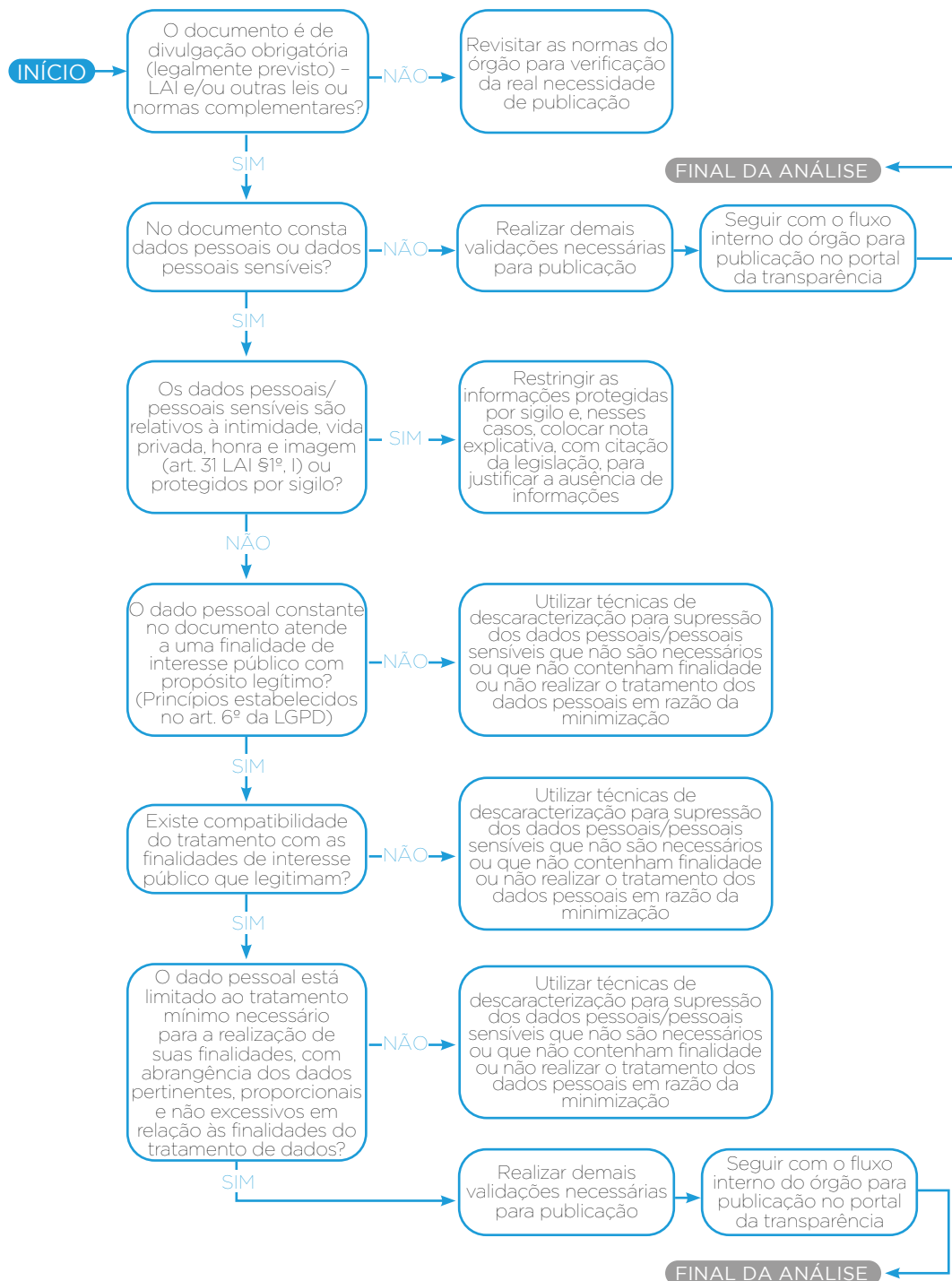
E. Publicação no Portal da Transparência

A publicação do documento deve ser em formato acessível, preservando sua integridade e autenticidade, observadas as restrições aplicáveis, se houver.

Nesse contexto, caso haja descaracterização de dados pessoais, recomenda-se indicar propósito legítimo para a supressão de sua divulgação, em conformidade com os preceitos da LGPD e da LAI.



FLUXOGRAMA DE ANÁLISE



A large, stylized number '9' in a light blue outline font, positioned to the left of the main title.

CASOS PRÁTICOS

**ANONIMIZAÇÃO E
PSEUDOANONIMIZAÇÃO
DE DADOS**

CASO PRÁTICO 1:

PROCESSOS DE LICITAÇÃO E CONTRATOS PÚBLICOS

A Administração Pública é regida pelos princípios basilares da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

Assim, todos os atos de contratos, em regra, são públicos. Ademais, a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal nº 12.527/2011) garante a disponibilidade e publicidade das informações.

No mesmo sentido, as informações oriundas de processos licitatórios devem observar a publicidade, conforme previsão expressa do artigo 13 da Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021).

Desta forma, informações relacionadas à habilitação técnica e jurídica de empresas, assim compreendidos os dados pessoais (como nome, CPF, endereço) dos representantes legais de empresas licitantes, são, em regra, públicas.

Portanto, a regra geral é a publicidade das informações, salvo as exceções admitidas expressamente em lei, como a segurança da sociedade e do Estado (artigo 13, § único da Lei nº 14.133/2021) ou informações relacionadas à honra, intimidade, vida privada e imagem (artigo 31, § 1º, I, LAI).

Assim, na hipótese de solicitação de acesso a contratos públicos, e não havendo nenhuma das exceções indicadas acima, a premissa é de que essas informações são públicas e que podem ser divulgadas, sem restrição de dados pessoais, desde que observados os princípios da LGPD.

CASO PRÁTICO 2:

ATAS E REGISTROS PÚBLICOS

É comum a solicitação de acesso às atas ou registros públicos de modo geral. Em regra, tratando-se de documento formal e público, o seu acesso é permitido, tal como preconiza a Lei de Acesso à Informação- LAI (Lei Federal nº 12.527/2011).

Ressalta-se que a ata ou outro documento de registro público garante a transparência, princípio assegurado na Constituição Federal, nos termos do artigo 5º, XXXIII e consagrado na LAI.

Contudo, é necessário observar se tais documentos possuem dados pessoais relacionados à intimidade, vida privada, honra e imagem ou dados de crianças e adolescentes. Nestas hipóteses, é necessária a avaliação da finalidade e adequação da publicação dos dados e a utilização, se aplicável, de técnica de descaracterização destas informações.

CASO PRÁTICO 3:

PESQUISAS ACADÊMICAS

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais– LGPD (Lei Federal nº 13.709/2018) estabelece como exceção à sua aplicabilidade o tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente acadêmicos, nos termos do art. 4º, II, “b”, sendo necessário observar, contudo, as hipóteses de tratamento constantes nos artigos 7º e 11, assim como os princípios de proteção de dados previstos na LGPD.

Ainda, o Guia da ANPD sobre o Tratamento de Dados Pessoais para Fins Acadêmicos e para a Realização de Estudos e Pesquisas prevê que “no caso de entidades e órgãos públicos, a disponibilização de acesso a dados pessoais para fins de realização de estudos pode decorrer do cumprimento de obrigação legal ou quando necessário à execução de políticas públicas.”.

Desta feita, o tratamento de dados pessoais para fins acadêmicos pode ser realizado desde que haja finalidade específica e vinculada a uma das bases constantes no Capítulo II da LGPD (“Do Tratamento de Dados Pessoais”), tais como a execução de estudos por órgãos de pesquisa ou, ainda, pela administração pública, para 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.

Ou seja, a utilização de dados pessoais para fins de pesquisa acadêmica é permitida, desde que as informações não estejam protegidas por sigilo legal ou judicial, sendo necessária a anonimização ou pseudonimização se não relacionadas à necessidade e à finalidade indicadas.

CASO PRÁTICO 4:

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da transparência tem por objetivo disponibilizar informações sobre a gestão pública, inclusive os gastos públicos.

A publicização de informações como nome, CPF, matrícula de servidores públicos em Portal da Transparência possibilita que a população verifique os gastos públicos e, desta forma, realize o controle social.

Tendo em vista a Lei de Acesso à Informação (justificativa legal) e, confirmada a finalidade da publicização de dados (art. 6º, I, LGPD), em regra, não há restrição em relação à divulgação dos dados pessoais no Portal da Transparência.

CASO PRÁTICO 5:

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

A sindicância possui o objetivo de apurar indícios de autoria e materialidade de irregularidade praticada no serviço público. Conforme disposto no art. 118 da Lei Estadual nº 20.656/2021, o ato administrativo inaugural da Sindicância deverá conter apenas o fato, indicar o órgão onde ocorreu e os integrantes da Comissão designada.

Nesses termos, as informações dos integrantes da Comissão Sindicante devem ser publicadas sem restrição, considerando a identificação por meio do nome completo e documento pessoal. Em relação ao documento de identificação, cumpre destacar que atualmente a usabilidade do Registro Geral- RG é restrita, pois o CPF foi legalmente instituído como documento oficial de identificação perante o serviço público, conforme a Lei Federal nº 14.534, de 11 de janeiro de 2023. Assim, verifica-se que a identificação dos membros da Comissão deve ser publicizada.

Por sua vez, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) tem o objetivo de apuração de responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontra investido. Nesse caso, os arts. 132 e 133 da Lei Estadual nº 20.656/2021 determinam a publicação em Diário Oficial das seguintes

informações: (i) a identificação do indiciado por meio de seu nome e documentos pessoais; (ii) descrição sumária dos fatos a ele imputados; (iii) indicação dos dispositivos legais supostamente violados, bem como das sanções passíveis de aplicação; e, por fim, (iv) designação nominal dos integrantes da Comissão Processante, com a indicação de seu presidente.

Assim, a divulgação da identidade do indiciado está fundamentada na obrigação legal imposta pelos arts. 132 e 133 da Lei de Processo Administrativo do Estado do Paraná. Contudo, cumpre destacar a exceção disposta no parágrafo único do art. 133, que determina que os elementos

que permitem a identificação do servidor sejam dispensados de publicação quando houver risco de exposição da honra, intimidade, vida privada ou imagem de servidores ou terceiros, em consonância com o art. 31, § 1º, I, da Lei de Acesso à Informação- LAI (Lei Federal nº 12.527/2011). Assim, excepcionalmente e com a devida motivação, esses casos permitem a anonimização do nome e do documento pessoal do servidor, de modo a não permitir associação ao indiciado.

Em relação à Comissão Processante de PAD, a designação de seus membros e definição de seu presidente seguem o mesmo racional da sindicância, ou seja, a identificação dos servidores por meio de seu nome completo e documento deve ser publicizada.

Nota: O material foi baseado e adaptado ao documento elaborado pela Pironti Advogados e Consultores Associados.

REFERÊNCIAS

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS-ANPD. Guia Orientativo- Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público [Versão 2.0]. Brasília, 2023. Disponível em: Acesso em: 02/06/2025

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Estudo técnico sobre a anonimização de dados na LGPD: análise jurídica. Brasília: ANPD, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos-tecnicos_orientativos/estudo_tecnico_sobre_anonimizacao_de_dados_na_lgpd___analise_juridica.pdf Acesso em: 07/06/2025

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Estudo preliminar. Anonimização e Pseudonimização para proteção de dados pessoais. Brasília: ANPD, 2023.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em: 02/06/2025.

BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Parecer Conjunto n. 00006/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=2293297477> Acesso em: 02/06/2025

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Enunciado n. 4, de 10 de março de 2022. Disponível em: Acesso em: 02/06/2025.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília. Disponível em: Acesso em: 02/06/2025.

BRASIL. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/L13709.htm> Acesso em: 02/06/2025.

BRASIL. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2021/Lei/L14133.htm> Acesso em: 02/06/2025.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. Tarjar ou mascarar dados pessoais em atos ou contratos administrativos. Zênite. Curitiba, 10 de outubro de 2023. Disponível em: Acesso em: 08/06/2025.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. A descaracterização de dados pessoais em documentos públicos. Zênite. Curitiba, 26 de setembro de 2024. Disponível em: Acesso em: 08/06/2025.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. Seria o CPF um dado pessoal “especial”? A “novela” da descaracterização dos dados pessoais em documentos públicos. Migalhas, 5 de maio de 2025. Disponível em: Acesso em: 08/06/2025.

DANTAS, Bruno. Transparência ou opacidade? Como a má aplicação da LGPD ameaça a democracia. Folha de São Paulo. São Paulo, 18 de março de 2025. Disponível em: Acesso em: 06/06/2025



CONTROLADORIA GERAL
DO ESTADO DO PARANÁ