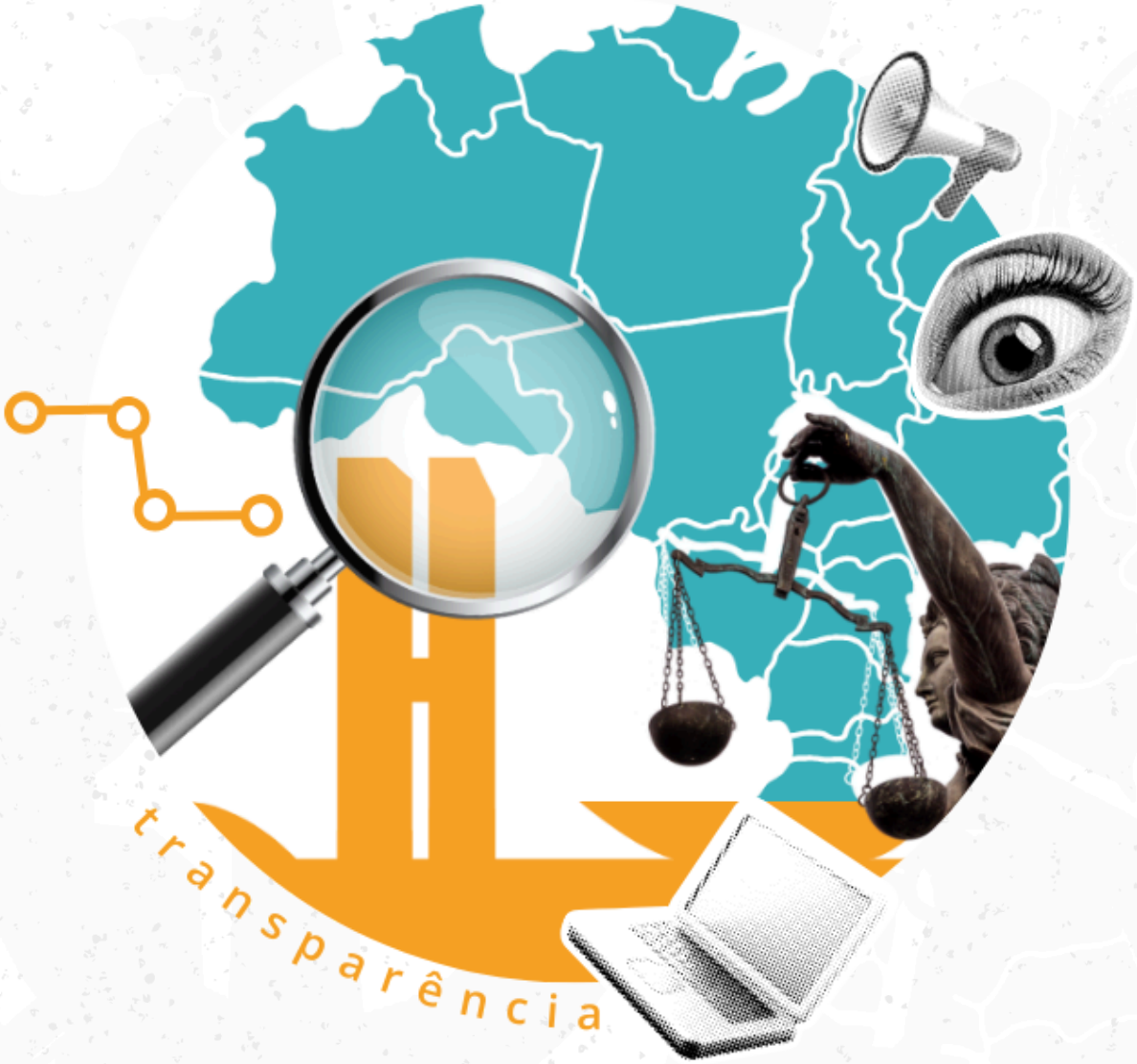
TRANSPARÊNCIA BRASIL

2025



Uso Compartilhado de Dados Pessoais pelo Poder Público

Dezembro/2025

Contribuição à Consulta Pública da Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

CC-BY

Este trabalho está sob a licença CC BY 4.0. Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

TRANSPARÊNCIA BRASIL

FICHA *TÉCNICA*

Dezembro/2025

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

AUTORIA

Bianca Berti

ÍNDICE

Sobre a Transparência Brasil **4**
Uso Compartilhado de Dados Pessoais pelo Poder Público **5**
Aprimoramento da transparência dos tratamentos e compartilhamentos de dados realizados pelo poder público 5
Contribuições 9
Considerações quanto ao compartilhamento de dados com entes de direito privado e no caso das hipóteses de exclusão listadas no artigo 4º da LGPD 12
Contribuições 16

Sobre a Transparência Brasil

A Transparência Brasil (TB) é uma organização sem fins lucrativos independente e autônoma que há 25 anos atua com dados para ampliar a qualidade e eficiência do gasto público no Brasil, por meio da promoção da transparência pública e controle social. Fundada em 2000 por jornalistas, empresários e ativistas preocupados com a corrupção e a falta de transparência no setor público brasileiro, a TB é uma das maiores referências do país em transparência, dados abertos e controle social. Nossas ações visam a promover a defesa do interesse público e a integridade das instituições públicas como fortalecimento da democracia.

A atuação em rede é um dos pilares da TB, que possui atuação de destaque em diversas instâncias de representação. Como membro do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), a TB garantiu que a Lei de Acesso a Informação se aplicasse a todos os níveis de governo e a todos os cargos públicos. A TB ocupa, ainda, assento no Conselho de Transparência da Administração Pública do Estado de São Paulo e integra a Rede de Parcerias do Ministério da Gestão e Inovação. Na sociedade civil, integra, entre outros, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, a Rede de Advocacy Colaborativo, o Pacto pela Democracia e a Coalizão Direitos na Rede.

Uso Compartilhado de Dados Pessoais pelo Poder Público

O presente documento condensa as contribuições da Transparência Brasil à Consulta Pública sobre o Regulamento do Uso Compartilhado de Dados Pessoais pelo Poder Público, realizada pela Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD), submetidas pela Plataforma Participa+Brasil em 12 de dezembro de 2025.

Aprimoramento da transparência dos tratamentos e compartilhamentos de dados realizados pelo poder público

A discussão recente quanto à harmonização entre a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) tem ocorrido, via de regra, no nível da solução de potenciais interpretações conflituosas sobre essas normas nos contextos em que se sobrepõem e interagem.

Desde a entrada em vigor da LGPD, houve uma notável expansão na instrumentalização da norma para embasar negativas indevidas de acesso a informações e ocultação de dados que deveriam estar publicados nos portais de transparência, em clara violação aos princípios da publicidade e da transparência resguardados pela LAI.

Destacam-se casos como o do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), que entre 2020 e 2021 utilizou a LGPD para embasar mais da metade das negativas de acesso a informação, e o do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que tem instrumentalizado a norma para dificultar acesso a informações de remuneração de promotores e procuradores, além de violar a própria LAI ao querer impor que o cidadão se

identifique, mediante fornecimento de seus dados pessoais, para conseguir consultar remunerações. Sobre harmonização entre LAI e LGPD, publicamos em 2024 o "Guia LAI e LGPD: Como equilibrar?"[1].

Em que pese todo o esforço empreendido na solução desses conflitos, há uma outra face da interação entre as legislações que permanece relativamente pouco explorada no debate público: a necessidade de se garantir condições adequadas de transparência sobre os usos de dados pelo poder público, especialmente quanto àqueles que envolvam tratamento de dados pessoais.

Essa questão se torna urgente dado o contexto inescapável de intensa digitalização e datificação da vida[2] e, igualmente, das políticas públicas – em todas as suas fases. De maneira geral, reforça-se a percepção de que a produção, coleta e tratamento de quantidades massivas de dados de cidadãos forneceria subsídios indispensáveis para aprimorar a entrega de políticas públicas, o que justificaria tanto as hipóteses mais amplas de tratamento quanto de compartilhamento dessas informações.

Ao mesmo tempo, ainda lidamos com um cenário de baixa qualidade na gestão e no tratamento de dados pelo poder público, sobretudo em contextos subnacionais, nos quais os entes demonstram muita dificuldade em se adequar às exigências de transparência da LAI e aos princípios de dados abertos. Os dados mais recentes da "Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros" (MUNIC), publicada pelo IBGE neste ano e com base no

[1] Guia LAI e LGPD: Como equilibrar?. Transparência Brasil. (2024). Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/guialailgpdcomoequilibrar.pdf>

[2] O "processo de tradução da vida em dados digitais rastreáveis, quantificáveis, analisáveis, performativos", de acordo com Lemos, A. (2021). Dataficação da vida. Civitas - Revista De Ciências Sociais, 21(2), 193–202. https://doi.org/10.15448/1984-7289.2021.2.39638

ano de 2024, indicam que 42% dos municípios brasileiros nem sequer regulamentaram a LAI[3].

O estabelecimento de uma infraestrutura adequada de segurança de informações e proteção de dados no setor público também caminha vagarosamente, em contraposição à velocidade com que os entes contratam soluções de tecnologias de empresas privadas para serem utilizadas para fins de políticas públicas e apoio à tomada de decisões relevantes. No caso dos municípios, dados da MUNIC mostram que apenas 27,8% possuem setor ou servidor responsável pelos "procedimentos e políticas para coleta, armazenamento e uso de dados pessoais ou pela implementação das diretrizes da LGPD".[4]

É esperado que as políticas públicas se beneficiem de processos decisórios baseados em evidências, e que a produção e análise de dados seja peça fundamental em viabilizá-los. Contudo, a defasagem na implementação harmonizada da LAI e da LGPD cria obstáculos até mesmo para a simples compreensão sobre as coletas e tratamentos de dados que os mais diversos órgãos públicos têm realizado para apoiar decisões nas políticas que lhe competem.

Muitas vezes, nem mesmo órgãos subordinados a um único ente têm dimensão do que os demais estão fazendo em termos de estruturação e tratamentos de dados. Essa defasagem de transparência sobre os tratamentos de dados prejudica a gestão estratégica das políticas de governo e, por consequência, o próprio compartilhamento e reúso de dados. A opacidade também impede o

[3] IBGE. (2025). Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros – 2024. Coordenação de População e Indicadores Sociais. p. 39-40. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102224.pdf>

[4] Idem, p. 42-44.

controle externo e social e, no limite, interdita o exercício dos direitos dos titulares.

Se não há um ecossistema de transparência que contenha informações claras sobre as bases de dados mantidas por um ente – incluindo suas origens, propósitos, quais dados estão incluídos, pessoas responsáveis, registro de atualizações e prazo de tutela, mecanismos de segurança e proteção de dados –, torna-se impossível realizar qualquer tipo de solicitação com base nos direitos dos titulares.

A LGPD já determina uma série de medidas de transparência que devem ser asseguradas pelos entes controladores. Nos princípios do art. 6º, os incisos IV, V e VI estabelecem o "livre acesso", a “qualidade dos dados” e a "transparência” como garantias voltadas aos titulares de dados:

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

Ainda que se dispense a necessidade do consentimento prévio do titular para tratamentos voltados à execução de políticas públicas, o controlador continua com o dever de garantir a transparência dessas hipóteses de tratamento, como

indicado no parágrafo 6º do art. 7º: "A eventual dispensa da exigência do consentimento não desobriga os agentes de tratamento das demais obrigações previstas nesta Lei, especialmente da observância dos princípios gerais e da garantia dos direitos do titular". Da mesma forma, o artigo 10 destaca em seu parágrafo 2º que os tratamentos embasados no legítimo interesse também impõem ao controlador o dever de transparência.

Urge à ANPD qualificar os critérios de transparência sobre as bases de dados mantidas por entes públicos, de forma que sejam efetivamente compatíveis com o controle social e a viabilização dos direitos dos titulares nos casos que envolvam tratamentos de dados pessoais. Esse tipo de transparência ainda não se concretizou de forma adequada, especialmente nos contextos subnacionais, e sua ausência impede e seguirá impedindo a rastreabilidade de informações nos processos de compartilhamento de dados pessoais.

O texto do regulamento dá um passo nessa direção, inclusive para dar conta de sanar o desconhecimento de cada ente público controlador sobre os dados mantidos pelos demais – e assim, prevenir eventuais irracionalidades nas coletas e tratamentos de dados pelo poder público, como trabalhos duplicados. Contudo, é necessário e desejável que se incorpore ao texto medidas de transparência mais compreensivas do que as listadas.

Contribuições

Reformulação do caput do art. 11 do regulamento, de forma a determinar que as informações a que se refere sejam incorporadas à infraestrutura existente de transparência ativa de cada ente público, seja sob seu portal de transparência ou portal de dados abertos.

Quanto ao rol de informações mínimas de transparência do compartilhamento de dados a ser garantido pelo agente de tratamento cedente, referente ao compartilhamento realizado tanto com entes públicos quanto privados, sugere-se que, para além das informações já delimitadas nos incisos do art. 11, também sejam incluídas:

> (i) a relação de todas as bases de dados sob tutela do agente de tratamento cedente, mesmo as que ainda não sejam alvo de compartilhamento nos termos do regulamento;
>
> (ii) os metadados relativos a essas bases de dados, incluindo o detalhamento de estrutura, tamanho, variáveis que compõem as bases e indicativo sobre quais destas incluem dados pessoais e dados pessoais sensíveis, histórico de criação e atualizações, prazo de tutela dos dados pessoais e detalhamento sobre mecanismos de segurança de informações aplicados a elas.

Sugestão de redação:

"**Art. 11.** Os agentes de tratamento deverão disponibilizar, no portal de transparência ou portal de dados abertos de seus sítios eletrônicos, de forma clara, adequada e ostensiva, ~~em local de destaque e de fácil acesso,~~ no mínimo, as seguintes informações sobre o uso compartilhado de dados:

I - a relação das bases de dados existentes;

II - a identificação dos agentes de tratamento;

III - os metadados relativos a essas bases de dados, contendo, no mínimo:

> a) o formato e estrutura das bases;
>
> b) o tamanho das bases;

c) a listagem e descrição das variáveis que as compõem, com indicação caso incluam dados pessoais e dados pessoais sensíveis;

d) o histórico de criação e atualizações das bases;

e) o prazo de tutela dos dados pessoais contidos nas bases, pelo agente de tratamento cedente;

f) a descrição dos mecanismos de segurança de informações utilizados.

IV - a descrição dos dados pessoais objetos do uso compartilhado e da finalidade específica do compartilhamento;

V - a data de início e término do uso compartilhado de dados, justificando a duração e informando o período de conservação, nos termos do art. 16 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2019;

VI - a definição de responsabilidades de cada agente de tratamento, inclusive em relação aos direitos dos titulares;

VII - a avaliação da compatibilidade entre a finalidade original e a finalidade do uso compartilhado, nos termos do art. 8º; e

VIII - os canais disponibilizados para o exercício dos direitos do titular, previstos na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

§ 1º O uso compartilhado de dados pessoais de crianças, adolescentes ou idosos deverá ser apresentado de forma destacada, discriminando a categoria e a natureza dos dados compartilhados.

§ 2º A íntegra da decisão administrativa, contrato, convênio ou instrumento congênere mencionados no art. 6º, deverá ser disponibilizada em transparência ativa, nos termos da Lei de Acesso à Informação, Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

Considerações quanto ao compartilhamento de dados com entes de direito privado e no caso das hipóteses de exclusão listadas no artigo 4º da LGPD

Conforme o disposto no art. 26 da LGPD e igualmente destacado pelo Relatório de Análise de Impacto Regulatório, o uso compartilhado de dados pessoais deve "atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas" e respeitar os princípios do art. 6º.

Ademais, o parágrafo 1º do art. 26 ainda veda que o poder público compartilhe dados pessoais com entidades privadas, com algumas exceções. Dentre elas, a "execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico", a existência de "previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres", e a "prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados".

O primeiro problema identificado no regulamento quanto a essas hipóteses de compartilhamento é a formulação do parágrafo único de seu art. 6, que diz:

> "Art. 6º O uso compartilhado de dados deverá ser respaldado por:
>
> I - decisão administrativa devidamente motivada emitida pelo agente de tratamento cedente; ou
>
> II - contrato, convênio ou instrumento congênere firmado entre o agente de tratamento cedente e o agente de tratamento recebedor.
>
> Parágrafo único. Instrumentos jurídicos já existentes, tais como contratos, convênios, acordos de cooperação ou congêneres, poderão ser utilizados para formalizar o compartilhamento de dados pessoais, desde que contenham cláusulas que atendam às exigências previstas neste regulamento."

Ainda que essa formulação seja compreensível do ponto de vista do compartilhamento e da interoperabilidade de dados entre órgãos públicos, não é cabível que se abra a mesma exceção para os casos que envolvam a cessão de bases contendo dados pessoais do poder público para pessoa de direito privado. Trata-se de situações meritórias de maior controle, transparência, medidas de segurança e escrutínio específicos.

Assim, é indispensável que os termos da cessão estejam dispostos de forma clara e específica para cada conjunto de dados compartilhado, e não que isso seja substituível por instrumentos jurídicos anteriores, como contratos firmados para outros fins e que apenas mencionem em termos mais amplos a possibilidade de cessão de dados.

Da mesma maneira avaliamos a dispensa à obrigação de informar à ANPD mediante a publicação da íntegra da decisão administrativa, contrato, convênio ou instrumento congênere em transparência ativa, conforme determinada pelo art. 12 do regulamento, que diz:

> "Art. 12. O cumprimento do disposto no § 2º do art. 11 deste Regulamento supre a obrigação de informar à ANPD, prevista no § 2º do art. 4º, no § 2º do art. 26 e no art. 27 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018."

É indispensável que ao menos os casos de compartilhamento de dados pessoais do poder público para entes de direito privado estejam sujeitos à obrigação de informar diretamente à ANPD. Estes são justamente os casos para os quais o controle é intensamente dificultado, a transparência é, na prática, extremamente precária e o potencial de vazamentos e incidentes de segurança com dados pessoais são mais prováveis e ainda mais danosos.

Cumpre, ainda, chamar atenção para o vácuo regulatório que persistentemente incide sobre as hipóteses de tratamento de dados pessoais constantes no inciso III do art. 4º da LGPD, a saber:

> "Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:
>
> (...)
>
> III - realizado para fins exclusivos de:
>
> a) segurança pública;
>
> b) defesa nacional;
>
> c) segurança do Estado; ou
>
> d) atividades de investigação e repressão de infrações penais (...)"

Apesar da exceção incorporada à LGPD, os parágrafos do mesmo art. 4º listam obrigações específicas com relação à proteção de dados nos tratamentos realizados para estas atividades:

> "§ 1º O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei.
>
> § 2º É vedado o tratamento dos dados a que se refere o inciso III do caput deste artigo por pessoa de direito privado, exceto em procedimentos sob tutela de pessoa jurídica de direito público, que serão objeto de informe específico à autoridade nacional e que deverão observar a limitação imposta no § 4º deste artigo.
>
> § 3º A autoridade nacional emitirá opiniões técnicas ou recomendações referentes às exceções previstas no inciso III do caput deste artigo e

> deverá solicitar aos responsáveis relatórios de impacto à proteção de dados pessoais.
>
> § 4º Em nenhum caso a totalidade dos dados pessoais de banco de dados de que trata o inciso III do caput deste artigo poderá ser tratada por pessoa de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo poder público."

Ressaltamos a importância de que as disposições dos parágrafos sejam respeitadas e que o presente regulamento inclua ao menos um artigo dedicado às medidas específicas de transparência, de segurança de informações e aos informes obrigatórios relativos ao compartilhamento de dados para fins das atividades de defesa, segurança e investigação listadas – ou, ainda, que um regulamento específico sobre essa temática seja elaborado pela Agência neste biênio.

É preciso que as disposições do regulamento considerem tanto a proteção de dados no contexto do compartilhamento com entes privados – especialmente preocupantes em termos das potenciais violações aos dados pessoais, conforme argumentamos acima –, quanto o compartilhamento e interoperabilidade entre entidades do poder público.

Todas essas hipóteses demandam medidas de segurança mais sólidas e robustas, dada a natureza das atividades de segurança e o potencial de incursão em violações de direitos humanos. No relatório "Ausência de proteção de dados na contratação de tecnologias de vigilância para segurança pública", avaliamos a condição de proteção de dados e segurança da informação das contratações de ferramentas de tecnologia com risco de vigilância conduzidas pelo poder público a nível estadual para fins de segurança pública.

Os resultados demonstraram o grande déficit de garantias de proteção de dados e a inexistência dos informes obrigatórios à ANPD sobre o compartilhamento de dados de entes públicos e privados, nos termos do parágrafo 2º do art. 4º da LGPD. Entendemos que o cenário persistirá enquanto não forem criadas normativas que se dediquem ao aprimoramento da governança de dados nestes temas, e vemos a regulamentação proposta como uma oportunidade para que a ANPD discipline as determinações dos parágrafos do art. 4º, à luz dos princípios de proteção de dados e transparência e do compromisso com a defesa dos direitos fundamentais.

Contribuições

Em resposta às problemáticas apontadas, sugerimos:

A inclusão de novo artigo dedicado ao compartilhamento de dados para as hipóteses de exclusão do art. 4º da LGPD, na ausência de legislação específica e considerando a aplicabilidade das disposições dos parágrafos do mesmo artigo e dos princípios da própria LGPD quanto à proteção de dados e a garantia dos direitos dos titulares.

A alteração dos arts. 6º e 12, de forma a contemplar apenas as hipóteses de compartilhamento de dados pessoais entre os entes da administração pública.

Sugestão de redação:

"Art. 6º O uso compartilhado de dados deverá ser respaldado por:

I - decisão administrativa devidamente motivada emitida pelo agente de tratamento cedente; ou

II - contrato, convênio ou instrumento congênere firmado entre o agente de tratamento cedente e o agente de tratamento recebedor.

Parágrafo único. Para o compartilhamento realizado entre pessoas jurídicas de direito público, instrumentos jurídicos já existentes, tais como contratos, convênios, acordos de cooperação ou congêneres, poderão ser utilizados para formalizar o compartilhamento de dados pessoais, desde que contenham cláusulas que atendam às exigências previstas neste regulamento."

"Art. 12. Para o compartilhamento realizado entre pessoas jurídicas de direito público, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 11 deste Regulamento supre a obrigação de informar à ANPD, prevista no § 2º do art. 4º, no § 2º do art. 26 e no art. 27 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018."

TRANSPARÊNCIA BRASIL

A Transparência Brasil é uma organização sem fins lucrativos, independente e autônoma fundada em abril de 2000. Sua atuação é reconhecida pelo rigor metodológico com dados para ampliação da qualidade e eficiência do gasto público e promoção de instituições públicas íntegras na democracia brasileira.

imprensa@transparencia.org.br

transparencia.org.br