

PROCESSO: PROT. GERAL-5557/2019-GS (SG-1309865/2019)

INTERESSADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER: PA nº 38/2020

EMENTA: **TRANSPARÊNCIA ATIVA. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. INTIMIDADE E PRIVACIDADE.** Divulgação de remuneração de agentes públicos. Solicitação formulada por deputado estadual ao governador do estado, relativa à exclusão, do Portal da Transparência, de informações atinentes a policiais militares e a servidores públicos vinculados às secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária. Arts. 5º, XXXIII, e 37, *caput* e § 3º, II, da Constituição Federal, arts. 8º e 23, da Lei federal nº 12.527/2011 (LAI) e Decretos estaduais nºs 58.052/2012, 61.175/2015. Precedentes do STF e STJ, que prestigiam a transparência ativa e divulgação da remuneração de agentes públicos em portais da transparência. SUPERVENIENTE EDIÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD - Lei federal nº 13.709/2018), que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado. Possibilidade de tratamento de dados pessoais para cumprimento de obrigação legal (art. 7º, II, LGPD), hipótese na qual se insere o dever de divulgação de despesas, como a remuneração dos agentes públicos (transparência ativa - art. 8º, LAI). Viabilidade, em tese, de que condições específicas de determinadas investigações possam configurar a hipótese de sigilo prevista no art. 23, VIII, LAI, a depender do exame das circunstâncias dos casos concretos.

1. Os presentes autos são encaminhados a esta Procuradoria Administrativa por determinação da senhora subprocuradora-geral do estado, área da Consultoria-Geral, tendo em vista proposta formulada pela Assessoria Jurídica do Gabinete e pela Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública, relativa à análise da viabilidade jurídica de exclusão de dados de agentes públicos responsáveis por atividades de segurança pública e administração penitenciária de sites do governo do estado de São Paulo, em especial do Portal da Transparência.

2. A questão foi proposta, inicialmente, ao senhor governador, por meio de ofício subscrito pelo deputado estadual ****, com objetivo de reduzir risco à segurança desses

profissionais. Remetido o protocolado à Secretaria da Segurança Pública (Protocolo nº 9.140/2019 – GDOC nº 16847-596739/2019), manifestaram-se os secretários executivos da Polícia Militar (fl. 07v.) e da Polícia Civil (fl. 08), que consideraram que a medida poderia conferir maior proteção aos policiais. A seu turno, a coordenadora da Assessoria Técnico-Policial ponderou acerca da inocuidade da proposta, vez que a consulta do nome do agente público por meio de mecanismos de busca na *internet*, como o Google, pode levar ao conteúdo do *Diário Oficial do Estado*, expondo a condição de policial do pesquisado. Dessa forma, e considerando, ainda, as medidas visando a assegurar o direito de acesso à informação, previstas na Lei federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), solicitou a análise da matéria pela Consultoria Jurídica da pasta (fls. 9).

3. O Parecer CJ/SSP nº 1.379/2019¹, a despeito de reconhecer a relevância do tema, apontou que a pretensão deve ser examinada à luz do disposto nos artigos 5º, XXXIII, 37, § 3º e 216, § 2º, todos da Constituição Federal, bem como na Lei federal nº 12.527/2011, cujo artigo 23 não inclui a hipótese em questão entre aquelas passíveis de classificação como sigilosas. Observou, outrossim, que a questão da divulgação nominal dos servidores policiais militares e sua respectiva remuneração, no portal da transparência, chegou a ser judicializada por intermédio do Mandado de Segurança Coletivo nº 0040373-94.2012.8.26.0053, impetrado pela Associação dos Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo, e cuja ordem foi denegada pela 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, com amparo em precedentes do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, considerando a legislação citada e a jurisprudência da Suprema Corte Brasileira, o opinativo concluiu pela inviabilidade jurídica da pretensão formulada.

4. O procurador do estado chefe da Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública manifestou sua anuência com as conclusões externadas no Parecer CJ/SSP nº 1.379/2019, que indicaram a impossibilidade de se excepcionar a transparência ativa em relação aos dados dos servidores em comento, registrando, no entanto, opinião no sentido da viabilidade de se condicionar a consulta à prévia identificação do interessado, como exigido em relação aos membros e servidores do Poder Judiciário, nos termos previstos no § 2º do artigo 6º da Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 215, de 16 de dezembro de 2015. No entanto, face à repercussão da matéria, sugeriu fosse ouvida esta Procuradoria Administrativa (fls. 18/19).

1 De autoria do procurador do Estado LEVI DE MELLO.

5. Os autos aportaram na Subprocuradoria-Geral da Área da Consultoria-Geral em conjunto com o processo Prot. Geral nº 5557/2019 (GDOC nº 18488-596617/2019) e processo SG-Exp-2019/00179, que tratam da mesma questão.

6. O processo nº 5.557/2019, também iniciado a partir de ofício do parlamentar anteriormente citado, encontra-se instruído com manifestação do Comando da Polícia Militar, que endossa a proposta de retirada do rol de agentes de segurança do Portal da Transparência estadual e páginas análogas, defendendo inexistir obrigação legal atinente à divulgação dos nomes, cargos, funções, postos, graduações, órgãos em que prestam serviços e remunerações. Destaca o disposto no artigo 31 da Lei nº 12.527/2011 e artigo 35 do Decreto estadual nº 58.052/2012 (fls. 7/15).

7. Na mesma linha, o senhor secretário da Administração Penitenciária manifesta-se favoravelmente a propostas legislativas que visem a proibir a divulgação de dados pessoais dos integrantes das polícias Militar, Civil e Técnico-Científica, Agentes de Segurança Penitenciária e Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária, apontando maior vulnerabilidade desses servidores públicos a ações criminosas (fl. 26/27, do processo nº 5.557/2019).

8. Foi colhida, ainda, a manifestação da senhora presidente da Corregedoria-Geral da Administração, respondendo pela Ouvidoria-Geral do Estado, que informou, de outra parte, que os Portais da Transparência de todos os estados da federação mantêm informações individualizadas dos agentes públicos, inclusive agentes de segurança, e que o Portal da Transparência do estado de São Paulo não informa a lotação desses agentes, objetivando resguardar sua segurança e da sociedade. Esclareceu, também, que *sites* de busca privados – como, por exemplo, o Google – pesquisam informações em bancos de dados públicos, inclusive *Diário Oficial*, o que permite a identificação dos agentes de segurança por este meio, independentemente de acesso ao Portal da Transparência.

9. Assim, conquanto reconheça a validade da preocupação atinente à segurança dos policiais e agentes penitenciários, pondera que a retirada dos dados do Portal da Transparência restará inócua para os fins pretendidos; além de contrariar a política de transparência e controle social do estado de São Paulo. Observa, por fim, que transcorre o período de *vacatio legis* da Lei federal nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD), que prevê a possibilidade de eliminação de dados pessoais de bancos de dados mediante simples solicitação do interessado. Nesse contexto, prevê a possibilidade de que diversos pedidos de conteúdo similar

ao presente venham a ser feitos, a recomendar a análise, pela Procuradoria-Geral do Estado, da conduta a ser adotada em relação a solicitações de exclusão de dados pessoais de bancos de dados públicos (fls. 30/31, do processo nº 5.557/2019).

10. Manifestou-se, por fim, a Assessoria Jurídica do Gabinete do procurador-geral do estado, por meio do Parecer AJG nº 708/2019², no qual aponta que a disponibilização, no Portal da Transparência estadual, da relação de agentes públicos dos órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional, e a tabela com a sua respectiva remuneração, decorre da transparência ativa, e encontra-se expressamente prevista no artigo 24, incisos IX e X, do Decreto estadual nº 61.175/2015. Observa, ainda, que o entendimento que vem sendo adotado no âmbito daquela Assessoria, e cancelado pelo Supremo Tribunal Federal³, é no sentido de que a medida tem respaldo direto na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação, não vislumbrando elementos jurídicos aptos a sustentar posição diversa daquela que vem sendo adotada pelo estado de São Paulo, no que tange à divulgação de dados referentes a agentes públicos. Cita, em reforço, decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento do Mandado de Segurança Coletivo nº 0040373-94.2012.8.26.0053, ajuizado pela Associação dos Oficiais da Polícia Militar.

11. Com relação à superveniente edição da Lei federal nº 13.709/2018 (LGPD), entende que a interpretação a ser conferida ao conceito de dado pessoal, especificamente em relação a servidores públicos, deve ser compatibilizada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal citada no opinativo. Pondera, porém, ao final, que o argumento de que a segurança de agentes públicos envolvidos no combate à criminalidade pode, no limite, tangenciar a segurança da própria sociedade, nos termos da exceção prevista na parte final do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal e artigo 23 da LAI, cogitando acerca de eventuais situações – como investigações – que possam justificar a supressão temporária de dados do Portal da Transparência relacionados a esses agentes.

12. Diante da sensibilidade do tema, bem como da nova legislação sobre armazenamento e tratamento de dados pessoais (LGPD), e do potencial impacto envolvendo diversos órgãos da Administração Pública, propõe seja ouvida esta Procuradoria Administrativa. Nesses termos, em conjunto às questões de mesma natureza

2 De autoria da procuradora do Estado CAMILA ROCHA CUNHA VIANA.

3 O opinativo cita SS 3.902, SS 623, ARE 652.777.

suscitadas no protocolado nº 9140/2019 (gdoc nº 16847-596739/2019), os autos foram remetidos para análise e manifestação.

É o relatório. Passamos a opinar.

13. A questão suscitada relaciona-se à aplicação do direito à informação e do princípio da publicidade da Administração Pública, em harmonia ao direito à intimidade e vida privada, especialmente no que se relaciona aos agentes públicos. A matéria já foi abordada em precedentes exarados pelos órgãos da Procuradoria-Geral do Estado, entre os quais se incluem os judiciosos Pareceres CJ/SSP nº 1.379/2019 e AJG nº 708/2019, que instruem os presentes protocolados; solicitando-se, contudo, nesta oportunidade, que se aprofunde a análise em relação aos agentes públicos que atuam no combate à criminalidade, em especial na área da Segurança Pública e Administração Penitenciária, bem como, que se reavalie o quadro, no contexto da edição da Lei federal nº 13.709/2018 (LGPD).

14. O artigo 5º, inciso III, da Constituição Federal assegura a todos o “*direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, (...) ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”. Ao mesmo tempo, o *caput* do artigo 37 da Carta Constitucional prevê a publicidade como princípio que orienta a atividade da Administração Pública, estabelecendo, ainda, o § 3º, inciso II, do mesmo dispositivo, *verbis*:

Art. 37.

...

§ 3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

...

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

15. O texto constitucional, portanto, aponta a transparência na Administração Pública como regra geral; salvo situações nas quais o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado e resguardando, ainda, a garantia de inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e imagem das pessoas (art. 5º, X, CF).

16. A respeito da relevância da transparência no agir no Estado, vale conferir a precisa lição de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

Na realidade, a **ideia de transparência é mais ampla do que a publicidade**. A transparência também não é sinônimo de publicidade. Ela tem um sentido muito mais

amplo, porque abrange os princípios da publicidade, da motivação, da participação, do devido processo legal; nela se insere o direito à informação, o direito à obtenção de certidão, o direito de acesso ao processo. A **transparência garante a visibilidade das ações do governo. Permite a fiscalização do exercício do poder pelo cidadão**, pois, para exercer o direito de petição, para denunciar irregularidades, para propor ação popular, ele precisa conhecer as decisões e as respectivas motivações. Permite o controle pelos poderes instituídos: controle interno, pela própria Administração Pública, e controle externo, pelos Poderes Judiciário e Legislativo, esse último com o auxílio do Tribunal de Contas.⁴ (g.n.)

17. O direito à informação e à transparência na Administração Pública ganhou reforço em seus contornos após a edição da Lei federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, para garantir o acesso a informações. Nesse sentido, o inciso I do artigo 3º da LAI fixa, como uma das diretrizes para acesso à informação, a “**observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção**”.

18. O diploma preocupou-se não apenas em garantir meios para o acesso à informação, mediante solicitação pelos interessados, como também tratou da sua divulgação ampla e espontânea pelos próprios órgãos públicos, a chamada *transparência ativa*. A esse respeito, dispõe o artigo 8º da LAI:

Artigo 8º É **dever dos órgãos e entidades públicas** promover, **independentemente de requerimentos**, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de **informações de interesse coletivo ou geral** por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º – Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros de despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

4 Alcance do princípio da publicidade das funções públicas: transparência e sigilo, In: Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil/ Alexandre de Moraes (coord.). São Paulo: Atlas, 2009, p. 202-203.

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º – Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**.

§ 3º – Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º – Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (g.n.)

19. A Lei de Acesso à Informação foi regulamentada, no estado de São Paulo, pelo Decreto estadual nº 58.052/2012⁵, que reiterou a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (art. 2º, I) e a obrigação de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (art. 2º, III).

20. Importante que se diga que a LAI contemplou hipóteses de restrição de acesso à informação, valendo destacar, a este respeito, as regras fixadas nos artigos 21 a 23, *verbis*:

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

5 Alterado pelos decretos nºs 61.035/2015, 61.559/2015 e 61.836/2016.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

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.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

- I – pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II – prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III – pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV – oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V – prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI – prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII – pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII – comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

21. Como anteciparam os opinativos exarados pela Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública e da Assessoria Jurídica do Gabinete, a divulgação da remuneração de agentes públicos nos chamados “Portais da Transparência” não se enquadra das hipóteses legais de sigilo, não se vislumbrando risco à segurança da sociedade e do Estado, ou ainda violação à intimidade ou privacidade dos agentes públicos. Ao contrário: trata-se de situação envolvendo despesa pública, informação de interesse geral da coletividade, e, portanto, afeta à disciplina da transparência ativa.

22. De fato, a condição de agente público reduz substancialmente a privacidade nas questões diretamente ligadas ao exercício profissional, existindo diversas informações de interesse da coletividade, inclusive no que se relaciona à remuneração paga com recursos públicos. Acerca do direito fundamental à privacidade, TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR observa que

como direito, tem por conteúdo a faculdade de constranger os outros ao respeito e de resistir à violação do que lhe é próprio, isto é, das situações vitais que, por lhe

dizerem a ele só respeito, deseja manter para si, ao abrigo de sua única e discricionária decisão. O objeto é o bem protegido, que pode ser uma res (uma coisa, não necessariamente física, no caso de direitos reais) ou um interesse (no caso dos direitos pessoais). No direito à privacidade, o objeto é, sinteticamente, a integridade moral do sujeito.⁶ (grifei)

23. Nesse contexto, esta Procuradoria Administrativa já apontou, no Parecer PA nº 73/2015⁷, que dados essenciais de agentes públicos, como o próprio nome e cargo, não configuram, em princípio⁸, dados pessoais protegidos, especialmente no contexto de procedimentos públicos, em cujo âmbito exercem suas atribuições. Naquela ocasião, portanto, concluiu-se inviável a pretensão de omitir os dados que permitissem a identificação do perito responsável pela elaboração de laudo médico, em processos relacionados à concessão de benefícios diversos ou licenças.

24. No que se relaciona à divulgação da remuneração de agentes públicos em portais de informações, a matéria foi examinada pelo Judiciário em diversas oportunidades. Relevante destacar que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a inviabilidade de se falar em intimidade ou vida privada quanto a dados básicos – como nome, cargo, atribuições, e outros – que se conectem a agentes públicos agindo “nessa qualidade” (art. 37, § 6º, CF), ou seja, dados que tenham relevância para a esfera pública. Confira-se, a respeito, a ementa do acórdão proferido no julgamento de agravos regimentais na *Suspensão de Segurança* nº 3.902:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTILO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS.

1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e

6 Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado. In: *Direitos civis e políticos*/Flávia Piovesan, Maria Garcia, organizadoras. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v. 2); p. 1047-1064.

7 De minha autoria.

8 Importante ressaltar que podem existir situações especiais, que demandem a fixação de sigilo, mesmo quanto a dados pessoais que, em geral, são divulgados. Eventuais peculiaridades de casos concretos devem ser examinadas, na hipótese de dúvida.

funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmo; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.
3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.
4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.
5. Agravos Regimentais desprovidos.⁹ (grifos nossos)

25. Acrescente-se que a legalidade da publicação, inclusive em sítio eletrônico, dos nomes dos servidores públicos e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias, restou pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, reforçando a prevalência da publicidade sobre o sigilo na Administração Pública, especialmente quando se cuida dos seus agentes. A ementa do acórdão proferido por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777 consignou:

CONSTITUCIONAL. PUBLICAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO MANTIDO PELO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DO NOME DE SEUS SERVIDORES E DO VALOR DOS CORRESPONDENTES VENCIMENTOS. LEGITIMIDADE.

9 SS 3.902-Agr- relator ministro AYRES BRITTO - j. 9/6/2011.

1. É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.
2. Recurso Extraordinário conhecido e provido.¹⁰

26. O mesmo entendimento também tem sido acatado pelo Superior Tribunal de Justiça, consoante confirmam o teor dos acórdãos proferidos no Resp 1395623 (rel. min. HERMAN BENJAMIN); MS 18847 (rel. min. MAURO CAMPBELL) e RMS (rel. min. OG FERNANDES). Conforme já registrado, ainda, no presente protocolado, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo rechaçou pleito formulado pela Associação dos Oficiais da Polícia Militar, no Mandado de Segurança Coletivo nº 0040373-94.2012.8.26.0053, afastando, com amparo em precedentes do Supremo Tribunal Federal, a pretensão de exclusão dos nomes dos servidores policiais militares e suas respectivas remunerações do Portal da Transparência. Trata-se, portanto, como visto, de questão bastante firme na jurisprudência.

27. O fato novo que suscita questionamento envolve a edição da Lei federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), que 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. Não obstante o diploma ainda se encontre no período de *vacatio legis*¹¹, seu conteúdo tem ensejado debates, ante a necessidade de adequação nas estruturas de entes públicos e privados.

28. Especificamente no âmbito da Administração Pública, a edição da LGPD demanda a atenção dos gestores para cumprimento dos objetivos legais ligados à proteção da privacidade, ao mesmo tempo em que permanece o dever de publicidade e transparência, inerentes à governança pública.

10 Recurso Extraordinário com Agravo nº 652.777, relator ministro TEORI ZAVASCKI, j. 23/4/2015.

11 Quanto à vigência da LGPD, a Lei federal nº 13.853/2019 (originária da conversão da MP 869/2018) alterou a redação do art. 65, fixando entrada em vigor, no dia 28/12/2018, para os artigos 55-A, 55-B, 55-C, 55-D, 55-E, 55-F, 55-G, 55-H, 55-J, 55-K, 55-L, 58-A e 58-B (art. 65, I). Quanto aos demais artigos, foi estabelecido que a vigência se iniciaria 24 (vinte e quatro) meses após a data de sua publicação (art. 65, II). O art 65, II da LGPD foi novamente alterado pela MP 959/2020, postergando o início da vigência dos demais dispositivos para 3 de maio de 2021. No entanto, a MP 959/2020 encontra-se pendente de análise; recomendando-se atenção a esses desdobramentos relacionados ao efetivo início da vigência da LGPD.

29. Em linhas gerais, salvo exceções previstas em seu artigo 4^o¹², a Lei nº 13.709/2018 “*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; (...) III – os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional*” (art. 3^o).

30. O artigo 5^o da LGPD definiu “*dado pessoal*” como a “*informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável*”; reconhecendo, ainda, a existência de “*dados pessoais sensíveis*”, atributo conferido ao “*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*”.

31. Parece-nos especialmente relevante para fins de interpretação do diploma e análise de sua aplicação aos casos concretos, as diretrizes fixadas no artigo 6^o, que tratou dos *princípios norteadores das atividades de tratamento de dados pessoais*. O dispositivo estabelece:

Art. 6^o 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;

12 **Art. 4^o** Esta lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

I – realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos;

II – realizado para fins exclusivamente:

a) jornalístico e artísticos; ou

b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7^o e 11 desta lei;

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; ou

IV – provenientes de fora do território nacional e que não sejam objeto de comunicação, uso compartilhado de dados com agentes de tratamento brasileiros ou objeto de transferência internacional de dados com outro país que não o de proveniência, desde que o país de proveniência proporcione grau de proteção de dados pessoais adequado ao previsto nesta lei.

§ 1^o ... (g.n.)

III – **necessidade**: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV – livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integridade 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. (g.n.)

32. Ao comentar dispositivos da LGPD, RONY VAINZOF destaca a importância dos princípios previstos no artigo 6º, em especial a *finalidade, adequação e necessidade*, que considera o cerne da norma jurídica. Observa, o autor:

Os três primeiros princípios dispostos na LGPD (*finalidade, adequação e necessidade*) são umbilicalmente conexos, formando, juntamente com a *transparência*, o cerne dessa norma jurídica, determinantes para o respeito da proteção dos direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, por meio da tutela dos dados pessoais.

...

O princípio da finalidade conta com grande relevância prática, pois, por meio dele, é garantido ao titular, mediante informação prévia, as fronteiras de legalidade do tratamento de seus dados, delimitando os propósitos do tratamento, desde que lícitos, e de terceiros que poderão ou não ter acesso aos dados. Visa a mitigar o risco de uso secundário à revelia do titular.

Danilo Doneda considera o princípio da finalidade, provavelmente, como o que carrega de forma mais incisiva os traços característicos da matéria de proteção de dados pessoais, pois o motivo da coleta deve ser compatível com o objetivo final do tratamento de dados. **A sua utilização sempre estará vinculada ao motivo que fundamentou essa coleta**, nascendo uma ligação entre a informação e a sua origem,

vinculando-a ao fim de sua coleta, nascendo uma ligação entre a informação e a sua origem, vinculando-a ao fim de sua coleta, de modo que essa deva ser levada em consideração em qualquer tratamento posterior. Como o dado pessoal é expressão direta da personalidade do indivíduo, nunca perde seu elo com esse, pois sua utilização pode refletir diretamente para o seu titular.

A “finalidade”, de tão importante, também se apresenta expressamente em três outros princípios da LGPD: adequação, necessidade (por duas vezes) e qualidade dos dados.

No GDPR, de forma semelhante, referido princípio é previsto como “limitação da finalidade” (*purpose limitation*), pelo qual dados pessoais devem ser coletados para finalidades específicas, explícitas e legítimas e não podem ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades.¹³ (g.n.)

33. O Seção I do Capítulo II da LGPD trata dos *requisitos para o tratamento de dados pessoais*, determinando, em seu artigo 7º, que “o tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...) II – para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; III – pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou repaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; (...)”. O § 3º do mesmo dispositivo acrescenta que “o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização”.

34. O Capítulo IV¹⁴ da LGPD disciplina o tratamento de dados pessoais pelo poder público, estabelecendo, no artigo 23, em sintonia com dispositivos anteriormente referidos, que

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;

13 LGPD: *Lei Geral de Proteção de Dados Comentada/Viviane Nóbrega Maldonado, Renato Ôpice Blum, coordenadores* – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 138-139.

14 Arts. 23 a 32.

II - (VETADO); e

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

IV - (VETADO).

§ 1º ... (g.n.)

35. Em síntese, portanto, o *tratamento de dados pessoais pelo poder público*, inclusive nos meios digitais, orienta-se pela LGPD (art. 1º), e *tem, entre os seus fundamentos, o respeito à privacidade e a inviolabilidade da intimidade* (art. 2º). As *atividades de tratamento de dados pessoais devem observar a boa-fé e princípios, como a finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança e prevenção*, além de outros listados no artigo 6º do diploma. Configuram *hipóteses legais autorizativas do tratamento de dados pessoais* (art. 7º): (i) *o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador*; (ii) *o tratamento, pela administração pública, necessário à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres*. Nesse contexto, o artigo 23 da LGPD estabelece que *o tratamento de dados pessoais pela administração pública 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*.

36. A disciplina da LGPD, a despeito dos fundamentos atrelados à proteção da privacidade, não se contrapõe àquela prevista na LAI, devendo-se buscar, nas hipóteses que envolvam o tratamento de dados pessoais, a interpretação harmônica dos aludidos diplomas.

37. Com relação ao caso concreto em exame, que trata da divulgação nominal da remuneração e cargos/empregos/funções de agentes públicos no Portal da Transparência estadual, entendemos que a edição da LGPD não modifica a conclusão que vinha sendo adotada a partir da aplicação da LAI, a qual já foi chancelada pelo Judiciário em diversas ocasiões. A transparência ativa e o dever legal de divulgação de informações de interesse coletivo, entre as quais se incluem despesas pagas com recursos públicos, caracterizam hipótese autorizativa do tratamento de dados pessoais, qual seja, o cumprimento de obrigação legal (arts. 7º e 23, LGPD) prevista no art. 8º da LAI.

38. Importante registrar, porém, que a divulgação deverá conter somente os dados pessoais estritamente necessários para alcançar a finalidade do tratamento (art. 6º, LGPD), ou seja, uma vez que se confere publicidade à remuneração dos agentes públicos, com objetivo de que qualquer cidadão possa fiscalizar a destinação

dos recursos públicos que lhes são pagos, não devem ser divulgados outros dados cadastrais, como endereço, telefone, endereço eletrônico, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, dados concernentes a familiares, ou qualquer outra informação¹⁵, senão a própria remuneração, nome e o cargo/emprego/função. Os demais dados pessoais disponibilizados pelo poder público devem ser protegidos, o que restou reforçado com a edição da LGPD.

39. Por fim, não foram apresentados, nos presentes autos, elementos que ratifiquem o argumento de risco à segurança dos agentes públicos que atuam no combate à criminalidade e atividades relacionadas, em especial junto às secretarias da Segurança Pública e da Administração Penitenciária, que seria decorrente de divulgação de sua remuneração no Portal da Transparência.

40. Sobre este ponto, observou a Senhora Presidente da Corregedoria-Geral da Administração, respondendo pela Ouvidoria-Geral do Estado, que os portais da transparência dos demais estados da federação mantêm informações individualizadas dos agentes públicos, inclusive agentes de segurança. Além disso, mencionou que a confirmação da condição de policial poderia ser efetuada por mecanismos de busca na internet, como o Google, razão pela qual restaria inócua, *para a finalidade apontada*, a exclusão de seus dados do Portal da Transparência. Parece-nos, ademais, que o cerne da preocupação seria a identificação do agente público, e não a divulgação de sua remuneração, descaracterizando a relação entre finalidade e adequação da medida.

41. Em que pese a falta de elementos concretos que permitam aprofundamento da análise sobre o risco à segurança, e sem prejuízo de que eventuais dados sejam apresentados futuramente às autoridades, não se deve ignorar a possível existência de operações policiais sensíveis, com o potencial para representar risco à segurança da coletividade, caso identificados os agentes envolvidos, o que demandaria, em tese, tratamento sigiloso, sob pena de risco ao êxito das investigações. Tais casos concretos seriam passíveis de enquadramento nas hipóteses previstas no artigo 23, incisos III e VIII, da LAI, a justificar, por exemplo, a exclusão dos dados desses agentes de portais abertos à consulta pública.

15 Sob pena de transformar a Portal da Transparência em um banco de dados que possa ser utilizado para outros fins, como, por exemplo, comerciais, ligados à oferta de bens ou de crédito; ou, ainda, implicando risco à segurança por expor dados que concernem à vida privada dos servidores e não apresentam relevância para o serviço público, como o número de telefone celular, endereço, dados de familiares etc.

42. De outra parte, como apontou o procurador do estado chefe da Consultoria Jurídica da Secretaria da Segurança Pública, caso se venha a constatar necessidade de exercer algum tipo de controle quanto ao acesso aos dados dos servidores em questão, poder-se-ia, utilizar mecanismo semelhante ao previsto em relação aos membros e servidores do Poder Judiciário, nos termos previstos no § 2º do artigo 6º da Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 215, de 16 de dezembro de 2015, com identificação do interessado na consulta, afastando o anonimato. Registra-se, contudo, que a hipótese reduziria o nível de transparência; o que dependeria da demonstração da existência de elementos a justificar tais medidas, em especial a relação de adequação à finalidade.

43. Por todo o exposto, concluímos não haver, nos autos, elementos aptos a justificar a exclusão dos dados dos agentes públicos que atuam na área de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Portal da Transparência, situação que não se altera à luz da disciplina prevista na LGPD. Ressalva-se a existência, em tese, de eventuais casos concretos que possam configurar as hipóteses previstas no artigo 23, III e VIII, da LAI¹⁶, a justificar providências que resguardem a identidade dos agentes envolvidos, o que demanda análise das situações específicas.

É o parecer.

À consideração superior.

São Paulo, 28 de maio de 2020.

LUCIANA RITA LAURENZA SALDANHA GASPARINI
Procuradora do Estado

16 Conforme mencionado no item 41 do presente opinativo.

PROCESSOS: PROT. GERAL-5557/2019-GS (SG-1309865/2019); PGS9140/19;
SG-EXP-2019/00179

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER: PA nº 38/2020

De acordo com o **Parecer PA nº 38/2020**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Oportunamente, junte-se cópia digitalizada do opinativo ao Expediente Sem Papel SG-EXP-2019/00179, autuado também a partir do Ofício GDCT nº 42/2019 – Alesp.

Transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria-Geral da Consultoria-Geral.

P.A., em 2 de junho de 2020.

DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR

Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP nº 245.540

PROCESSO: PROT. GERAL-5557/2019-GS (SG-1309865/2019)

INTERESSADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: SOLICITA EXCLUSÃO DE DADOS DOS POLICIAIS MILITARES INTEGRANTES DAS CORPORações DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA, PARA SEGURANÇA DOS MESMOS

PARECER: PA nº 38/2020

1. O Parecer PA nº 38/2020, que mereceu a aprovação da Chefia da Procuradoria Administrativa, corretamente concluiu que a superveniência da Lei Geral de Proteção de Dados, a Lei federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), não altera a conclusão já firmada em opinativos desta Procuradoria-Geral do Estado¹⁷ de que o nome, o cargo e a remuneração de agentes públicos não configuram, em regra, dados pessoais protegidos por sigilo, não havendo portanto motivo a justificar a exclusão das informações relativas a servidores da Secretaria de Segurança Pública e da Secretaria da Administração Penitenciária do Portal da Transparência estadual.

2. Anote-se que essa conclusão privilegia a harmonização dos preceitos da LGPD, ainda em *vacatio legis* e carente de regulamentação, com aqueles constantes da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa foi a linha adotada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE nº 41, de 10 de outubro de 2018, cujo relatório foi aprovado pela Procuradora-Geral do Estado, e que é novamente adotada no presente Parecer PA nº 38/2020 ao propor a coordenação normativa entre ambos os diplomas. Com efeito, o artigo 7º, inciso II¹⁸, da LGPD admite que o tratamento de dados pessoais seja realizado para o cumprimento de obrigação legal, seara na qual se insere o dever de transparência ativa, consistente na divulgação das despesas, previsto no artigo 8º da LAI¹⁹.

17 Pareceres CJ/SSP nº 1379/2019 e AJG nº 708/2019.

18 Art. 7º - O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...)
II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

19 Art. 8º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

3. No mais, merece destaque o item 41 do opinativo que, sem olvidar a possibilidade de que elementos concretos acerca dos riscos à segurança desses profissionais sejam oportunamente trazidos aos autos, reconheceu que algumas operações policiais podem vir a ser enquadradas nas hipóteses previstas no artigo 23, incisos III e VIII da LAI²⁰, preservando assim a realização de atividades de inteligência e de investigação relacionadas à prevenção ou à repressão de infrações.

4. Ante o exposto, e com essas considerações, submeta-se o presente à senhora procuradora-geral do estado, com proposta de **aprovação** do Parecer PA nº 38/2020.

SubG-Consultoria, 9 de julho de 2020.

MARIA DE LOURDES D'ARCE PINHEIRO

Subprocuradora-Geral Adjunta

Respondendo pelo Expediente da Consultoria-Geral

§ 1º - Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

(...)

III - registros das despesas;

20 Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

(...)

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

PROCESSO: PROT. GERAL-5557/2019-GS (SG-1309865/2019)

INTERESSADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: SOLICITA EXCLUSÃO DE DADOS DOS POLICIAIS MILITARES INTEGRANTES DAS CORPORações DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA, PARA SEGU-RANÇA DOS MESMOS

1. Aprovo o Parecer PA nº 38/2020, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Restituam-se os autos à Subprocuradoria-Geral da Consultoria-Geral para prosseguimento.

GPG., 15 de julho de 2020.

MARIA LIA P. PORTO CORONA

Procuradora-Geral do Estado