

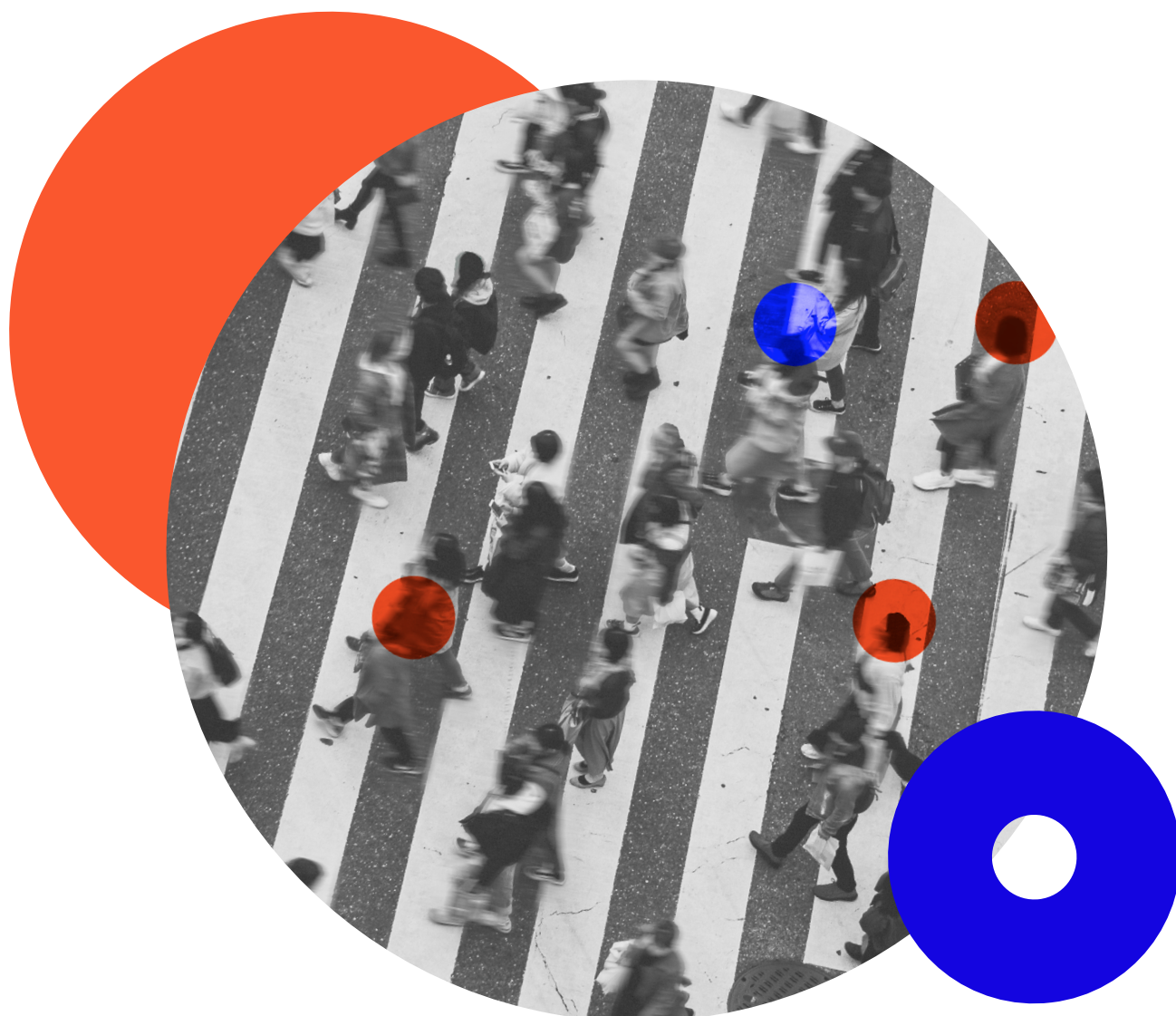
Descomplica!

#3

LGPD

LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

PARA O SETOR PÚBLICO



Agentes de tratamento de dados pessoais

Governo do Estado do Ceará
ÍRIS | Laboratório de Inovação e Dados

Coordenação-geral

Jessika Moreira

Gestão de Inovação Jurídica

Mariana Luz Zonari

Autoria

Mariana Luz Zonari

Iago Capistrano Sá

Julie Borges

Ana Luísa Schiavo Leite

Silvana Paula Martins de Melo

Artur Pessoa Gonçalves

Revisão de Linguagem Simples

Isabel Ferreira Lima

Mônica Saraiva

Dominick Maia

Amélia Gomes

Projeto gráfico e diagramação

Rebeka Samyrre Rodrigues de Albuquerque

Letícia Bernardo

Isac Bernardo

Ceará, Brasil

2022

Olá!

Você já deve ter ouvido falar sobre a [Lei Geral de Proteção de Dados](#), ou **LGPD**, certo? Mas você sabe como essa lei impacta o Setor Público?

Em 2022, o ÍRIS | Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Estado do Ceará lançou uma série de capítulos sobre os impactos da LGPD no Setor Público de forma clara, acessível e descomplicada: o [Descomplica! LGPD para o setor público](#).

O uso de dados pessoais pelo Poder Público possui muitas particularidades e, para adequar as atividades do Estado às normas estabelecidas na LGPD, é importante entender o papel dos atores envolvidos no cumprimento dessa lei.

Este é o terceiro capítulo e traz como tema os [agentes de tratamento de dados pessoais](#).

Afinal de contas, quem são os agentes de tratamento de dados pessoais? Quais são suas obrigações? Quais são suas responsabilidades? Estas e outras perguntas serão respondidas a seguir.



Quer ver o Capítulo 1, "Conhecendo o Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais", ou o Capítulo 2, "Entendendo o que são Dados Pessoais e Dados Pessoais Sensíveis"? [Clique aqui!](#)



Sumário

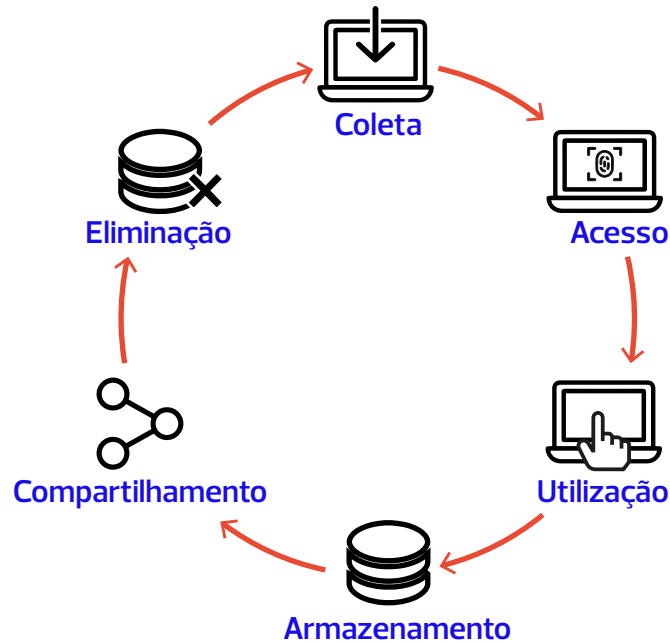
1. Antes de qualquer coisa... o que é tratar um dado pessoal?	5
2. Quem são os agentes de tratamento de dados pessoais?	6
2.1. Afinal, quem é o controlador?	6
2.2. E quem é o operador?	9
2.3. Então, como diferenciar controlador e operador?	11
3. Quais são as obrigações dos agentes de tratamento de dados?	12
3.1. Obrigações do controlador	12
3.2. Obrigações do operador	13
3.3. Algumas observações importantes	14
4. Quais são as responsabilidades dos agentes de tratamento caso descumpram a LGPD?	15
4.1. Casos de exclusão de responsabilidade	16
5. Quais os desafios a serem superados?	17

1

Antes de qualquer coisa... o que é tratar um dado pessoal?

A LGPD define **tratamento** como “**toda operação realizada com dados pessoais**”, e exemplifica com coleta, acesso, utilização, armazenamento, compartilhamento e eliminação, dentre outros¹.

Basicamente, qualquer atividade realizada com os dados pessoais é considerada tratamento pela LGPD.



5



Curiosidade

Você sabia que os dados coletados antes da LGPD entrar em vigor também são protegidos pela lei, mesmo que não estejam sendo usados? O nome disso é **base legada**.

Um dado coletado antes da LGPD entrar em vigor, mesmo que nunca tenha sido usado, ainda é um dado armazenado – e **armazenar dados pessoais é uma operação de tratamento**.

É importante ressaltar que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) estabelecerá normas sobre a adequação progressiva de bases legadas, de acordo com a complexidade das operações de tratamento e a natureza dos dados (art. 63 da LGPD).

¹ Ver art. 5º, X, da [LGPD \(Lei n. 13.709/2018\)](#).

2

Quem são os agentes de tratamento de dados pessoais?

A LGPD define dois tipos de agente de tratamento, **controlador** e **operador**², e ambos podem ser:



Controlador



Operador

- pessoas naturais (físicas), que tratam dados pessoais com fins econômicos;
- pessoas jurídicas de direito privado (como empresas, associações e sindicatos); ou
- pessoas jurídicas de direito público (como União, Estados, autarquias e fundações públicas);

Recomendamos a leitura do [Guia Orientativo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados](#) (ANPD). O guia chama atenção para as especificidades do **controlador como pessoa jurídica de direito público**³, pois suas competências de decisão são distribuídas internamente entre diferentes órgãos públicos.

Ainda neste capítulo, explicaremos melhor sobre cada um desses agentes, bem como diferenciá-los.

2.1. Afinal, quem é o controlador?

O **controlador** é o responsável por tomar as decisões sobre o tratamento de dados pessoais.

As principais características do controlador são **o poder de decisão e a capacidade de fornecer instruções** para que o operador realize o tratamento em seu nome (em caso de haver operador).

No entanto, isso não significa que é o controlador quem tomará todas as decisões relacionadas a uma atividade. A ANPD entende que não é necessário que todas as decisões sejam tomadas pelo controlador. Basta que o controlador mantenha sua influência sobre as principais decisões, aquelas relacionadas aos elementos essenciais para cumprir as finalidades e os meios de tratamento⁴.

² Ver art. 5º, VI, VII e IX, da [LGPD \(Lei n. 13.709/2018\)](#).

³ Ver [Guia orientativo para definições dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado](#).

⁴ Ver [Guia orientativo sobre agentes de tratamento](#).

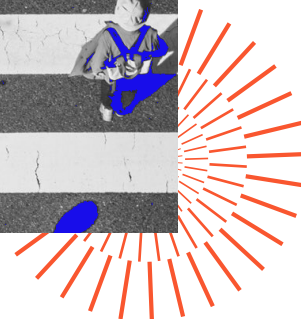
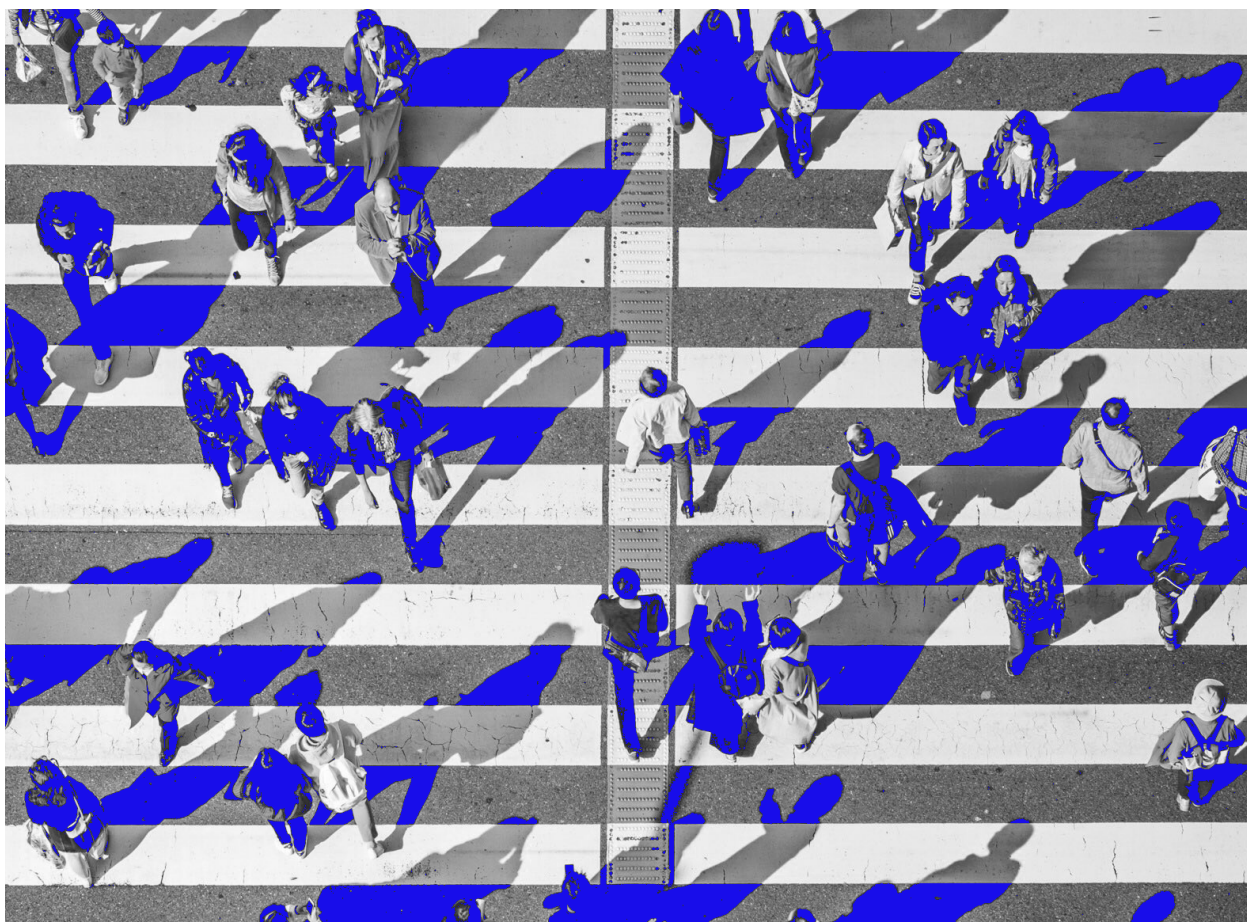
A ANPD considera as seguintes decisões como essenciais para o controlador:

- definir a finalidade do tratamento e sua respectiva base legal;
- definir a natureza dos dados pessoais tratados (por exemplo, dados de beneficiários de plano de saúde ou de pessoas cadastradas em banco de dados oficial);
- definir a duração do tratamento, ou seja, por quanto tempo os dados serão tratados, incluindo o prazo para eliminar esses dados.



Importante

Segundo a ANPD, outros elementos também podem ser considerados essenciais, a depender do contexto e das particularidades de cada caso.



2.1.1. Existem as possibilidades de “controladoria conjunta” ou singular

A ANPD entende que a controladoria pode envolver **mais de um controlador**, a depender do caso. Surge, assim, a figura do **controlador conjunto**.

A hipótese não está expressa na LGPD; porém, para conceituar essa figura, a autoridade se inspira no art. 26 do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) e estabelece o conceito de controladoria conjunta como **“a determinação conjunta, comum ou convergente, por dois ou mais controladores, das finalidades e dos elementos essenciais para a realização do tratamento de dados pessoais, por meio de acordo que estabeleça**

as respectivas responsabilidades quanto ao cumprimento da LGPD”.

Para verificar a existência de controladoria conjunta, é necessário observar os seguintes critérios:

1. Se mais de um controlador possui poder de decisão sobre o tratamento de dados pessoais.
2. Se há interesse mútuo de dois ou mais controladores, com base em finalidades próprias, sobre um mesmo tratamento.
3. Se dois ou mais controladores tomam decisões comuns ou convergentes sobre as finalidades e elementos essenciais do tratamento.



Exemplo

Imagine que o Estado do Ceará possui uma ferramenta integrada da área de Proteção Social para gestores públicos, com dados pessoais que apresentam indicadores de categorias como auxílios sociais, moradia e renda.

O Município de Quixadá tem acesso aos dados disponibilizados pelo Estado e realiza cruzamento com outras bases de dados, com a intenção de realizar políticas públicas focadas nas vulnerabilidades de sua população, as quais serão definidas em conjunto e com o apoio do Estado do Ceará.

Nesse contexto, se mostram presentes todos os critérios (interesse mútuo, poder de decisão compartilhado etc), de modo que o Estado do Ceará e o Município de Quixadá serão considerados controladores conjuntos.

2.2. E quem é o operador?

O **operador** é quem trata os dados pessoais de acordo com as instruções e em nome do **controlador**, mas, ao contrário deste, o operador não possui poder de decisão.

Assim, o operador só pode agir no limite das instruções determinadas pelo controlador.

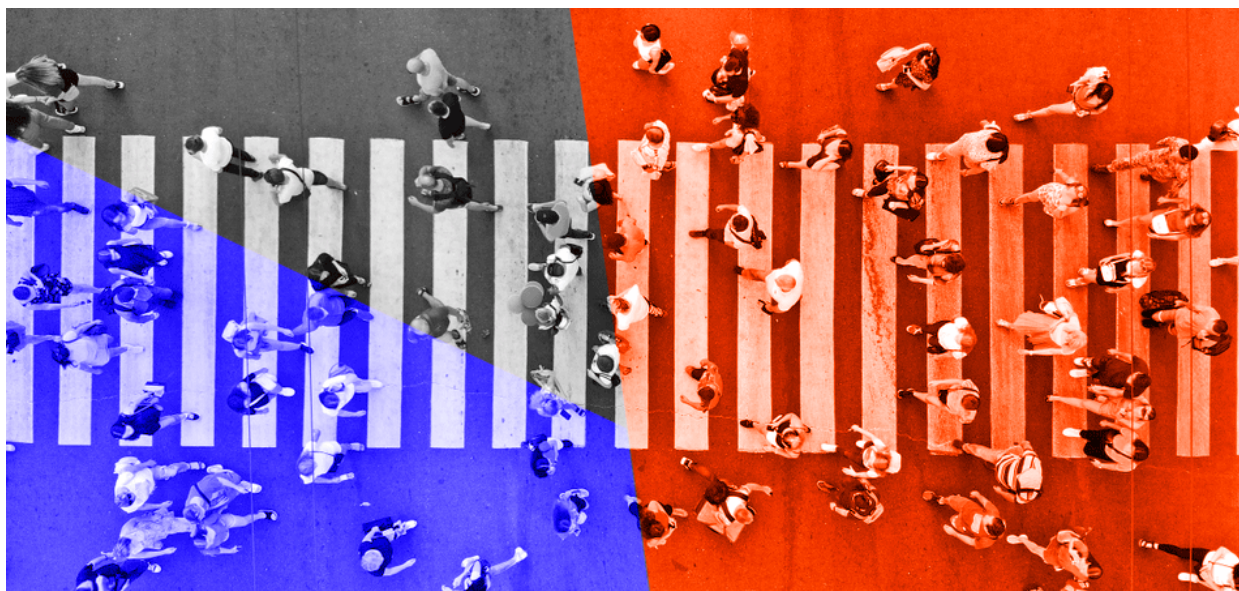
Algumas das obrigações do operador são: **seguir as finalidades do controlador e firmar contrato com o controlador para definir atividades e responsabilidades.**



Atenção

Os profissionais (incluindo servidores públicos) que atuam como subordinados à pessoa jurídica controladora ou operadora não são considerados operadores para os fins da LGPD.

A ANPD ainda destaca que, quando há um **operador contratado**, é comum que ele tome algumas decisões sobre tratamento de dados (exceto seus elementos essenciais). Por exemplo, o operador pode sugerir os softwares e equipamentos que serão usados para tratar os dados, bem como as medidas de prevenção e segurança.



2.2.1. Existem também os sub-operadores

Como já mencionamos, a LGPD define apenas a figura do **controlador** e do **operador**.

Apesar da lei não definir, a ANPD entende que o sub-operador é aquele profissional ou empresa contratado pelo **operador** para auxiliá-lo

a tratar os dados pessoais em nome do **controlador**. Logo, o **controlador** não terá uma relação direta com ele; ainda que todos possam responder perante a autoridade.

Por isso, recomenda-se que o **operador** tenha autorização formal do **controlador** para contratar um sub-operador, o que já pode ser firmado no próprio contrato entre as partes⁵.



Exemplo

Imagine que a empresa "Construções Ltda." (controladora) contrata a empresa "Benefits" (operadora) para disponibilizar vale-alimentação para seus funcionários.

A Benefits, por sua vez, contrata a empresa "Tickets Plus" (sub-operadora) para emitir os cartões do vale-alimentação.

Por fim, a Tickets Plus contrata a empresa "Transports" (outra sub-operadora) para transportar os cartões emitidos para a "Construções Ltda".

Este é um exemplo claro de sub-operador de dados.



Cuidado

Se o **operador** agir de forma arbitrária e fora das instruções dadas pelo **controlador** (por exemplo: usar os dados para uma finalidade diversa da pretendida pelo **controlador**), ele se torna automaticamente **controlador**, assumindo todas as responsabilidades dessa classificação.

⁵ Ver [Guia orientativo para definições dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado](#).

2.3. Então, como diferenciar controlador e operador?

O **poder de decisão** é o principal fator que diferencia os agentes de tratamento: afinal, o controlador dá as instruções sobre tratamento de dados e o operador faz o tratamento por ele.

É possível identificar um diferente grau de **poder de tomada de decisão** sobre essas atividades. Da mesma forma, a LGPD distribui as obrigações e a carga de responsabilidade entre esses dois agentes de tratamento de dados pessoais **de acordo com o tamanho da sua influência sobre a decisão do tratamento**.

⚠️ Atenção

É importante ressaltar também que as posições de **controlador** e **operador** são fáticas! Isso significa que o que define as posições de **controlador** e **operador** é a função prática que cada agente exerce naquela atividade específica. Por isso, não é possível alterar a posição por meio de contrato, por exemplo.

Além disso, é necessário analisar qual **atividade de tratamento** é feita, para possibilitar uma diferenciação precisa entre controlador e operador.

A seguir, analisaremos quais as obrigações dos agentes de tratamento.





Quais são as obrigações dos agentes de tratamento de dados?

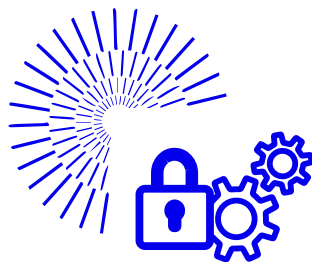
Existem obrigações específicas para cada um dos agentes de tratamento ao longo da LGPD. Para descomplicar, apresentaremos as principais obrigações previstas na lei, separadas por agente de tratamento.



3.1. Obrigações do controlador

- comprovar que o consentimento do titular está de acordo com as exigências legais, quando essa for a base legal aplicável (art. 8º, § 2º);
- documentar as operações de tratamento de dados pessoais que realizar, especialmente quando forem baseadas no legítimo interesse (art. 37);
- elaborar Relatório de Impacto à Proteção de Dados Dessoais (RIPDP) (art. 38);
- verificar se o operador respeita as suas instruções, a LGPD e demais regulamentações (art. 39);
- indicar o encarregado pela proteção de dados pessoais (art. 41)⁶;
- comunicar à ANPD a ocorrência de incidentes de segurança da informação, com as devidas medidas de remediação (art. 48);
- atender às solicitações dos titulares, fornecendo informações sobre o tratamento, realizando correções, eliminações etc;
- divulgar os tipos de dados coletados; e
- descrever como são feitos coleta e compartilhamento de dados.

⁶ Quer saber mais sobre o Encarregado? Então [confere o capítulo 1 do Descomplica! LGPD para o setor público.](#)



3. 2. Obrigações do operador

- documentar as operações de tratamento de dados pessoais que realizar, especialmente quando forem baseadas no legítimo interesse (art. 37);
- tratar os dados pessoais seguindo as instruções do controlador (art. 39);
- celebrar contratos e outros documentos que definam o regime das atividades e as suas responsabilidades com o controlador;
- informar o controlador caso a contratação de um sub-operador esteja no contrato principal.



3.3. Algumas observações importantes

3.3.1. Flexibilizações para os "agentes de tratamento de pequeno porte"

Alguns agentes de tratamento não precisam realizar todas as obrigações trazidas na LGPD, devido a sua estrutura, tamanho e capacidade financeira. Esses são chamados de "agentes de tratamento de pequeno porte", e são trazidos na Resolução CD n. 2/ ANPD, de 27 de janeiro de 2022.

Mas, como o nosso foco é o poder público, essas flexibilizações das obrigações não são aplicáveis e, portanto, não serão tratadas neste material.

3.3.2. Princípios aplicáveis à Administração Pública

Além das obrigações previstas na LGPD, os agentes de tratamento do setor público devem obedecer aos princípios da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal):

- **legalidade:** agir nos limites da lei e realizar o tratamento de acordo com a base legal específica;
- **impessoalidade:** não utilizar o tratamento de dados para fins pessoais;
- **moralidade:** agir com ética durante o tratamento;
- **publicidade:** ser transparente quanto ao tratamento de dados;
- **eficiência:** realizar o melhor e mais seguro tratamento de dados com os recursos disponíveis.



4

Quais são as responsabilidades dos agentes de tratamento caso descumpram a LGPD?

No setor público, a responsabilidade por danos causados em razão das atividades do ente público não precisa ter dolo ou culpa comprovados; basta apenas que a ação, o dano e a conexão entre esses dois sejam confirmados, o que também se aplica ao tratamento de dados realizado⁷.

Nesse sentido, a LGPD define que os agentes de tratamento devem se responsabilizar pelos danos causados durante suas atividades de tratamento de dados.

De acordo com a lei⁸, o **controlador** ou **operador** que causar dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, violando a legislação de proteção de

dados pessoais, será obrigado a reparar o titular dos dados.

Além disso, a responsabilidade pelos danos causados pelo tratamento será compartilhada⁹ entre **controlador(es)** e **operador** nas seguintes situações:



operador: quando descumprir as obrigações da lei ou não observar as instruções do controlador; e



controlador: quando estiver diretamente envolvido no tratamento que causou os danos ao titular dos dados.



Atenção

1. A previsão de responsabilidade do operador é considerada uma exceção, já que, em regra, a responsabilidade é do **controlador**.
2. Nas duas hipóteses (responsabilização do controlador ou do operador) existem possibilidades de exclusão da responsabilidade, que serão tratadas a seguir.

⁷ Ver art. 37, §6º, da [Constituição Federal](#).

⁸ Ver art. 42 da [LGPD \(Lei n. 13.709/2018\)](#).

⁹ Ver §1º, I e II, do art. 42 da [LGPD \(Lei n. 13.709/2018\)](#). Nesses casos, o titular de dados pessoais que sofreu os danos pode acionar controlador(es) e operador ou apenas aquele que entender que tem mais probabilidade de reparar os danos.

4.1. Casos de exclusão de responsabilidade

4.1.1 Em quais situações não haverá responsabilidade dos agentes de tratamento?

De acordo com a LGPD¹⁰, os agentes de tratamento de dados pessoais não serão responsabilizados quando comprovarem que:

- os agentes não realizaram aquele tratamento de dados;
- não houve violação à LGPD e outras normas de proteção de dados, mesmo que os agentes tenham realizado o tratamento dos dados pessoais; ou
- o dano é culpa exclusiva do titular dos dados ou de terceiro.

4.1.2 E, na prática, como definir as responsabilidades de cada agente?

A melhor forma de estabelecer as obrigações, as responsabilidades, os limites e as finalidades do tratamento de dados é por meio de algum ato formal expresso e descritivo,

como cláusulas dentro de um contrato ou mesmo um Acordo para Tratamento de Dados Pessoais à parte.

É importante que esse documento contenha, como previsões mínimas:

- **dever de cooperação entre as partes;**
- **finalidades do tratamento de dados pessoais;**
- **obediência às bases legais;**
- **cuidado especial com tratamento de dados pessoais sensíveis;**
- **cautelas quanto ao compartilhamento de dados pessoais, inclusive para fora do país;**
- **atendimento às exigências dos titulares de dados;**
- **medidas de armazenamento de dados;**
- **medidas de segurança da informação a serem adotadas;**
- **postura diante de casos de incidentes de segurança da informação;**

Além de ser considerada uma boa prática, essa medida estabelece parâmetros objetivos para definir e examinar as responsabilidades dos agentes de tratamento de dados, reduzindo os riscos e incertezas que decorrem do tratamento.

¹⁰ Ver art. 43 da [LGPD \(Lei n. 13.709/2018\)](#).

5

Quais os desafios a serem superados?

Acabamos de ver como é importante conhecer e identificar a posição dos agentes de tratamento de dados em cada contexto. Assim, suas atividades, obrigações e responsabilidades podem ser entendidas mais facilmente e evitam-se mal entendidos quanto a essas funções (que devem sempre ser estabelecidas previamente em contrato).

Tratando-se de dados pessoais, os riscos e danos possíveis são sérios, principalmente na atividade administrativa. Por isso, é muito importante entender e considerar tais questões.

Esperamos que este material tenha tornado a compreensão das figuras do controlador e do operador um pouco mais fácil e ajudado a entender os papéis de cada um deles!

