



Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Fiscalização
Coordenação de Fiscalização

Nota Técnica nº 22/2024/FIS/CGF/ANPD

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE FISCALIZAÇÃO

1. ASSUNTO

1.1. Orientações aos servidores da Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) sobre a análise de publicidade dos documentos que instruem os processos de sua competência em atenção à Lei de Acesso à Informação.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

2.2. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.3. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo Federal.

2.4. Ofício nº 13/2023/CGF/ANPD (0065678).

2.5. Parecer nº 00010/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (0065680).

2.6. Ofício nº 26/2023/CGF/ANPD (0065683).

2.7. Nota nº 00003/2023/GAB/PFE/ANPD/PGF/AGU (0065685).

2.8. Manual – Aplicação da Lei de Acesso à Informação n Administração Pública Federal. 4ª Edição revista, atualizada e ampliada. Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em

2.9. Parecer referencial sobre interpretações de acesso à informação^[1], publicado pela Controladoria Geral da União, em atendimento ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023, que determinou a adoção de providências para revisão de atos que impuseram sigilo indevido a documentos de acesso público, referentes à aplicação da Lei nº 12.527/11, Lei de Acesso à Informação (LAI). Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/02/cgu-conclui-revisao-dos-sigilos-impostos-a-documentos-de-acesso-publico/copy_of_PARECERFINALSOBREACESSOINFORMAO_CGU_FEV2023.pdf.

3. PUBLICIDADE E RESTRIÇÃO DE ACESSO

3.1. A Lei nº 12.527/2012, Lei de Acesso à Informação (LAI), pode ser compreendida como um instrumento para a construção da cidadania, uma vez que possibilita aos cidadãos a possibilidade de ter acesso a documentos e informações produzidos e custodiados por autoridades públicas, sem os quais não seria possível a participação informada nos assuntos de interesse geral.

3.2. A LAI, desse modo, garante a qualquer interessado o direito de acesso a informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades públicas, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como a informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado.

3.3. A Lei nº 12.527/2011, destarte, dispõe que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (art. 5º), sem a necessidade que o requerente informe aos órgãos públicos as razões subjacentes à sua solicitação (Art. 10, §3º). Nesse sentido, integram o objeto de aplicação da LAI, nos termos do seu artigo 7º, as informações sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços. Isso inclui a informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; e ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. Observa-se, portanto, que os processos fiscalizatórios e sancionadores instruídos por agências reguladoras ou autarquias federais encontram-se dentro do escopo de aplicação da LAI.

3.4. Para assegurar a aplicação do direito de acesso à informação na sua maior extensão – uma vez que se trata de uma garantia fundamental de natureza relativa –, o intérprete da norma, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial, deve obedecer determinados princípios orientadores que o ajudam a identificar na melhor medida possível os contornos do âmbito de proteção do direito.

3.5. **O princípio da publicidade, desse modo, deve ser observado pela Administração Pública Federal como um preceito geral, enquanto a restrição de acesso, decorrente de sigilo legal ou de classificação da informação, deve ser entendida como exceção (art. 3º, I, da LAI).** A publicidade, portanto, é a regra no tratamento de informações no Poder Público (art. 8º da LAI). Em razão de seu caráter excepcional, as eventuais restrições de acesso devem ser embasadas, sempre, em hipóteses previstas em lei. Sobre o assunto, observe-se trecho do Parecer Referencial sobre interpretações de acesso à informação, publicado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em que se discute o âmbito de abrangência do regime de restrição de acesso à informação contida em documentos públicos:

[...] A análise sobre a aplicabilidade das normas de transparência pública, dessa maneira, depende da interação entre o escopo do direito de acesso à informação e as limitações gerais ou específicas impostas ao seu exercício. A eficácia do direito de acesso à informação, dessa forma, encontra limites e restrições oriundos do próprio texto constitucional ou de ato normativo infraconstitucional diretamente derivado da Constituição Federal.

A Lei de Acesso à Informação, nesse sentido, além de regulamentar o direito de acesso a informações produzidas e custodiadas por órgãos e entidades públicas, também disciplina o regime geral de proteção às informações e dados custodiados pelo Estado. O art. 6º, inciso III da LAI, dessa forma, estabelece que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. No entanto, conforme já destacado, **o regime de restrições de acesso a informações deve sempre ser interpretado de maneira restritiva, levando-se em consideração a existência do interesse público preponderante na publicidade das ações governamentais e o caráter fundamental do direito de acesso à informação, insculpido no rol do art. 5º da Constituição Federal.** A LAI estabelece, assim, parâmetros legais que regulamentam a necessidade de proteção de informações sensíveis que se encontram custodiadas pelo Estado, estando as exceções à publicidade legitimadas em outros valores e direitos igualmente relevantes e constitucionalmente protegidos, os quais, ao colidirem

com o princípio da publicidade, afastam a sua incidência.

A restrição de acesso deve limitar-se, dentro do possível, apenas às partes legalmente protegidas do documento solicitado, nos termos do §2º do artigo 7º da LAI, segundo o qual "quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo". Trata-se da aplicação do princípio da máxima divulgação, em que a transparência deve ser percebida como regra geral e, o sigilo, como exceção. Garante-se, assim, a devida transparência a documentos de interesse público, ao mesmo tempo em que se resguardam informações sigilosas e pessoais, nos termos do artigo 6º, inciso III da Lei de Acesso à Informação (grifo nosso).

3.6. **A eventual restrição de acesso a informações sigilosas deverá, portanto, considerar o princípio da máxima divulgação, essencial para assegurar o direito de acesso à informação primária (art. 6º, IV, da LAI).** Para tanto, deve-se observar boa prática já disseminada pela CGU de que a existência de informações sigilosas ou de acesso restrito em determinado documento não significa, necessariamente, restringir o acesso à sua integralidade: deve-se, ao invés, ocultar apenas os trechos sigilosos, visando a garantir a primariedade da informação. Some-se a esse contexto o interesse público na publicização de documentos produzidos em processos de fiscalização e sancionadores como forma de disseminar entendimentos à sociedade, contribuindo para o maior alcance da LGPD e para fomentar maior estabilidade regulatória no âmbito da proteção de dados pessoais.

3.7. A ANPD, por sua vez, conforme o disposto no art. 55-J, II, da LGPD, tem como competência zelar pela observância dos segredos comercial e industrial e do sigilo de informações protegidas por lei, ou quando a quebra do sigilo violar os fundamentos do art. 2º da LGPD – no caso, o respeito à privacidade; a autodeterminação informativa; a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação; a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

3.8. Observa-se que a competência supramencionada está em consonância com a obrigação disposta no art. 6º, III, da LAI, uma vez que busca balancear a transparência inerente às atividades desempenhadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF), nos termos exarados pelo regimento interno da ANPD^[2], com a necessidade de proteção das informações de natureza restrita que estejam sob sua custódia.

3.9. Assim, considerando os ditames da LAI, as orientações da CGU e o interesse público sobre procedimentos fiscalizatórios e sancionatórios, a restrição de acesso a informações contidas em documentos produzidos ou custodiados pela Coordenação-Geral de Fiscalização deve ocorrer de maneira pontual apenas sobre informações que efetivamente sejam protegidas nos termos da Lei de Acesso à Informação.

4. CONTEXTO: A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO

4.1. A CGF tem se deparado, rotineiramente, com pedidos de acesso a inteiro teor de processos de fiscalização ou a documentos que os instruem. Essas demandas decorrem, por exemplo, de pedidos de acesso à informação embasados na Lei de Acesso à Informação (LAI), de requerimentos de Ministérios Públicos e de solicitações de Defensorias Públicas.

4.2. É parte cotidiana da atuação da CGF, dessa forma, a análise quanto à publicidade ou à eventual restrição de acesso dos documentos que instruem os processos de sua competência. Tanto que as partes dos processos de fiscalização são sempre instadas a apresentar versão pública de suas manifestações, caso pleiteiem a incidência de restrição de acesso quanto a informações dos documentos que apresentam, conforme dever do regulado apontado pelo art. 5º, §2º, do Regulamento de Fiscalização.

4.3. A análise dos pedidos das partes nos processos de fiscalização, no entanto, ficou concentrada, durante muito tempo, em poucos servidores que tinham conhecimento técnico a respeito da LAI. Para além da familiaridade com a LAI, tal concentração foi a estratégia utilizada para aumentar a compreensão do conteúdo das informações apresentadas nos processos de fiscalização; permitir o acúmulo de conhecimento sobre a matéria; e assegurar a padronização das manifestações da CGF.

4.4. Assim, ao longo de 18 meses, a CGF analisou os processos de fiscalização, os processos sancionadores, os requerimentos dos titulares e os processos relacionados a incidentes de segurança e consolidou: i) os principais tipos de documentos e informações neles contidos; ii) o conteúdo dos pedidos de restrição de acesso apresentados pelas partes; e iii) as respostas a cada uma dessas solicitações.

4.5. Embora trabalhoso, individualizado e concentrado em poucos servidores, esse estudo prévio possibilitou amadurecimento interno na CGF sobre a matéria, o que permitiu a elaboração desta Nota Técnica com vistas a quatro objetivos principais:

a) Orientar servidores da CGF: oferecer parâmetros que

permitam a todos os servidores da CGF, independentemente do nível de conhecimento sobre a LAI, realizar a análise de publicidade e restrição de acesso no processo sob sua responsabilidade. Dessa forma, o conhecimento sobre como realizar tal avaliação não ficará concentrado em poucos servidores, disseminando capacidade institucional que deve ser apropriada por todos aqueles que instruem processos de competência da CGF.

b) Padronizar entendimentos no âmbito de atuação da CGF: além de disseminar conhecimento aos servidores para que todos possam analisar a publicidade e a restrição de acesso dos documentos sob sua responsabilidade, esta Nota Técnica permitirá que as análises realizadas pelos servidores das três unidades administrativas que compõem a CGF sejam padronizadas e coerentes, conferindo maior uniformidade às decisões da CGF.

c) Dar celeridade à análise de pedidos de acesso a documentos públicos: ao padronizar e orientar os servidores, os pedidos de acesso à informação serão analisados de forma mais célere. Isso é benéfico tanto para quem solicita o acesso, quanto para a CGF, em razão da diminuição do custo de oportunidade desse trabalho incidental.

d) Gerir documentos públicos e restritos desde a origem: por fim, as orientações desta Nota Técnica visam a permitir que a análise e a organização de documentos públicos e restritos ocorram desde a origem dos processos, de modo gradual e natural, seguindo o curso processual e prescindindo de esforços adicionais para publicizar documentos que sejam públicos. Ao fim, a padronização de entendimentos quanto ao acesso a documentos custodiados e produzidos pela CGF trará maior disponibilidade de tempo para a consecução das atividades-fim pelos servidores da unidade. Ademais, o regulado terá papel protagonista nessa gestão, o que lhe trará maior conhecimento e segurança sobre os documentos que apresentou no processo e que serão passíveis de publicação.

4.6. É importante enfatizar, ainda, que esta Nota Técnica não estabelece regras gerais quanto aos documentos que instruem os procedimentos administrativos sob responsabilidade da CGF: ela apenas consolida parâmetros de transparência identificados a partir do exame minucioso da LAI, do Decreto nº 7.724/12 (que regulamenta a norma de

transparência no âmbito do Poder Executivo Federal), de precedentes da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), e de decisões já proferidas pela CGF em processos sob sua responsabilidade, com o objetivo de facilitar a análise de tais documentos nos casos vindouros. Essencial repisar que **eventuais parâmetros de transparência informacional aqui apontados, tanto de acesso às informações contidas nos documentos quanto de sua eventual restrição, devem ser sempre confirmados ou afastados considerando o conteúdo dos documentos na análise do caso concreto.**

4.7. Ademais, as decisões quanto à publicidade de determinado documento estão circunscritas ao contexto específico dos processos administrativos instruídos pela CGF. Se um RIPD ou um ROT, por exemplo, for considerado público no escopo de determinado processo de fiscalização, disso não se depreende que esses documentos são, por natureza, públicos, especialmente se eles se referirem a entidades privadas, cujos documentos que não compõem processos administrativos estão fora do escopo de aplicação da LAI^[3]. Dito de outro modo: i) a análise da CGF tem por escopo apenas os documentos e as informações que instruem processos administrativos sob sua responsabilidade; ii) essa análise não tem caráter abstrato, genérico ou vinculante; iii) o que determinará a decisão da CGF será o conteúdo desses documentos; e iv) essa decisão será embasada na Lei de Acesso à Informação e nos precedentes já consolidados da CGU e da CMRI.

4.8. Por fim, o conteúdo desta Nota Técnica é passível de alterações caso sobrevenham normas ou posicionamentos da ANPD que assim o exijam, ou caso a experiência da CGF, na análise de casos concretos, identifique a necessidade de atualizações ou revisões.

5. MÉRITO: ANÁLISE DE PUBLICIDADE E DE EVENTUAL RESTRIÇÃO DE ACESSO

5.1. Parâmetros legais

5.1.1. Conforme será explicado no item 6 desta Nota Técnica, a instrução processual para se verificar a existência de informações sujeitas a restrições de acesso nos documentos sob custódia da CGF levará em consideração a indicação, pelos próprios regulados, da existência de limitações legais à aplicação das normas de transparência. Em atenção ao princípio da boa-fé, a CGF deve pressupor que os regulados foram criteriosos nessa indicação, apontando restrição de acesso apenas sobre informações que realmente sejam sigilosas, nos termos da LAI.

5.1.2. A presunção de boa-fé das entidades reguladas na indicação de

eventual restrição de acesso a informações, no entanto, não é absoluta, uma vez que a CGF poderá indeferir as solicitações de reserva informacional em determinadas situações – por exemplo, quando verificado excesso na ocultação de informações ou não aplicação da hipótese legal restritiva ao caso concreto. Assim, caso seja necessário analisar de maneira mais detalhada as supressões de informação por eles indicadas, existem alguns parâmetros, baseados nos princípios legais vigentes, que devem orientar a decisão da CGF. Podem-se citar como parâmetros de análise:

- A regra é a transparência; o sigilo, a exceção.
- A restrição de acesso deve limitar-se aos trechos dos documentos que contêm a informação de fato protegida pela hipótese legal, e não a todo o seu conteúdo.
- Toda decisão negativa de acesso à informação deve ser motivada e fundamentada, identificando-se o risco concreto e verificável resultante da publicação do documento.
- As restrições de acesso à informação, quando em confronto com outros valores jurídicos igualmente legítimos, devem ser interpretadas de maneira restritiva, observando-se a proporcionalidade do ato administrativo que impuser a exceção ao princípio da transparência.
- A natureza da relação que o indivíduo mantém com o Estado, o interesse público preponderante na divulgação das informações produzidas no âmbito dessa relação e o potencial de dano a garantias individuais do titular de dados pessoais – como a proteção da privacidade e da sua autodeterminação informativa, nos termos da legislação específica – são fatores relevantes na análise sobre a possível divulgação de dados pessoais de terceiros.
- Devem ser protegidas informações que possam facilitar a terceiros a realização de ataque à sistema de informação, digital ou não, dando ensejo a um novo incidente de segurança.
- Devem ser protegidas informações que explicitem regras negociais dos regulados que possam afetá-los no âmbito concorrencial ou expor segredo comercial^[4].
- Questões reputacionais, que não expõem informações de segurança ou comerciais, não são, por si só, passíveis de restrição de acesso.

5.1.3. Ao avaliar esses parâmetros, é importante considerar que o **patamar de transparência dos órgãos e entidades públicos submetidos à LAI é superior ao que incide sobre os entes privados**: enquanto estes têm maior proteção quanto às suas estratégias e ferramentas comerciais de modo geral, os órgãos e entidades públicos, independentemente do Poder ou da entidade federativa à qual pertencem, somente podem atuar respaldados por lei; logo, a publicidade costuma incidir sobre a maior parte de suas atividades. Mesmo nesses casos, porém, há situações em que a restrição de acesso poderá incidir: por exemplo, em casos de incidentes de segurança, nos quais a divulgação de informações poderia contribuir para a ocorrência de um novo incidente.

5.1.4. Por fim, é essencial reforçar que **não é possível restringir o acesso a informações que não sejam protegidas por sigilo legal**. Se não há uma hipótese de sigilo prevista em lei que incida sobre determinada informação, esta será, necessariamente, pública.

5.2. Hipóteses legais de sigilo mais comuns nos processos da Coordenação-Geral de Fiscalização

5.2.1. Os processos de fiscalização tratam de matérias diversificadas, de modo que as eventuais hipóteses de sigilo que possam existir nos documentos são diversas. Há, porém, algumas que têm ocorrido com maior frequência, conforme indicação da tabela abaixo:

Tabela 1:

EXEMPLOS DE HIPÓTESES LEGAIS DE SIGILO E SUA APLICAÇÃO (lista não taxativa)	
Tipo de informação	Previsão legal de sigilo
Informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem de terceiros pessoas.	Art. 31, §1º, I, da Lei de Acesso à Informação (LAI)
Estratégias comerciais e outras informações consideradas segredo comercial ou industrial. Abrange, entre outras informações, aquelas relativas à atividade empresarial do regulado cuja divulgação possa representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos.	Art. 22 da Lei de Acesso à Informação (LAI). Art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.
Comunicados de incidentes de segurança: - características técnicas (programas de computador ou equipamentos) de sistemas de informação e medidas técnicas e informações de segurança utilizadas no tratamento de dados, as quais, se divulgadas, podem contribuir para a ocorrência de novos incidentes de segurança.	Caso essas informações digam respeito a agente de tratamento público : art. 13, II, do Decreto nº 7.721, de 16 de maio de 2012, uma vez que divulgar essas informações seria desarrazoado, pois elas podem contribuir para a ocorrência de um novo incidente dessa natureza. Nesse caso, a publicidade da informação iria de encontro a interesse público preponderante – ou seja, a segurança dos sistemas informacionais mantidos pela

<p>- detalhamento da forma como o incidente ocorreu e das medidas adotadas para mitigá-lo; essas informações, se divulgadas, podem contribuir para a ocorrência de novos incidentes de segurança.</p> <p>- além disso, as medidas de tecnologia da informação adotadas comportam estratégias comerciais dos agentes de tratamento.</p>	<p>segurança dos sistemas informacionais mantidos pela Administração Pública.</p> <p>Caso essas informações digam respeito a agente de tratamento privado: art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, pois as medidas de tecnologia da informação adotadas comportam estratégias comerciais dos agentes de tratamento.</p>
--	---

5.2.2. As informações apresentadas na Tabela 1, acima, podem corresponder ao conteúdo de qualquer tipo de documento. Quando estiverem presentes, deverão ser ocultadas, para que o restante do documento possa ser publicizado.

5.2.3. Existem, por outro lado, alguns tipos de documento que sinalizam se há a possibilidade de o seu conteúdo ter, ou não, informação sigilosa a ser protegida. As tabelas 2 e 3, a seguir, listam alguns exemplos desses documentos, com observações para auxiliar na análise correspondente.

Tabela 2:

DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELA CGF	
Documento	Observação
Auto de infração	<p>Em princípio, esse documento é público.</p> <p>O auto de infração corresponde ao início formal do processo administrativo sancionador; por esse motivo, identifica o autuado e os dispositivos infringidos da LGPD, oferecendo os elementos para o exercício da ampla defesa e do contraditório pelo fiscalizado.</p> <p>O auto de infração, portanto, é público por dois motivos principais: não possui regras comerciais, protocolos de segurança, ou qualquer outra informação protegida por sigilo; e, sobretudo, há interesse público sobre esse documento, na medida em que informa sobre as investigações conduzidas pela ANPD.</p>
Nota técnica que fundamenta a lavratura do auto de infração	<p>Em princípio, esse documento é público: deve-se privilegiar a sua publicidade como forma de transparência decisória da ANPD; além disso, é um documento que tem caráter educativo.</p> <p>No entanto, é possível que a Nota Técnica contenha informações comercialmente sensíveis, medidas de segurança adotadas pelo fiscalizado ou alguma outra informação que seja protegida por sigilo legal. Nesse caso, o conteúdo sigiloso deve ser omitido, criando-se uma versão pública do documento.</p>
Lista de participantes em reunião	<p>Em princípio, esse documento é público. O nome de pessoas, e das instituições que representam, que participam de reuniões em órgãos públicos é uma informação pública que deve ser divulgada nos termos da Lei de Acesso à Informação, em atenção ao princípio da transparência.</p> <p>Deve-se, porém, ocultar certas informações pessoais dos participantes que não sejam servidores públicos - no caso, o e-mail e o telefone, se houver. Nesse caso, o fundamento da incidência de</p>

	restrição de acesso será o art. 31, §1º, I, da Lei de Acesso à Informação (LAI).
Laudos, relatórios e outro documento que contenha nome, identificação ou endereços de sítios eletrônicos que armazenam arquivos originários de vazamentos de dados pessoais.	Em princípio, essas informações são de acesso restrito, nos termos do art. 31, §1º, I, da LAI. Tal restrição visa à proteção de dados pessoais: o site divulga bases com dados pessoais de naturezas diversas; divulgar o seu nome contribuiria para ampliar o seu alcance e para disseminar violações à proteção de dados pessoais de modo geral.

Tabela 3:

DOCUMENTOS APRESENTADOS PELOS REGULADOS	
Documento	Observação
Registro das operações de tratamento de dados pessoais (ROT).	<p>É necessário analisar o conteúdo do documento para avaliar se será público ou de acesso restrito.</p> <p>No caso de ROT de <u>agente de tratamento privado</u>, existe a possibilidade de o documento conter segredo comercial ou outras informações comercialmente sensíveis, o que atrairia a incidência do art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, ou do art. 22 da LAI, combinado com hipótese legal de sigilo (segredo industrial, por exemplo). Essa mesma análise deve ser feita no caso de entidades públicas que atuam em mercados competitivos.</p> <p>No caso de <u>órgãos públicos</u>, o pressuposto é a publicidade dos documentos produzidos, conforme indicado anteriormente nesta Nota Técnica. No entanto, caso o ROT contenha informações sensíveis sobre segurança pública ou protegidas por outra hipótese legal que justifique a incidência de restrição de acesso, a presunção de publicidade será afastada no caso concreto.</p>
Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD).	<p>É necessário analisar o conteúdo do documento para avaliar se será público ou de acesso restrito.</p> <p>No caso de RIPD de <u>agentes de tratamento privado</u>, existe a possibilidade de o documento conter segredo comercial ou outras informações comercialmente sensíveis, tais como referências a medidas técnicas de segurança e administrativas utilizadas no tratamento de dados. Essas informações atrairiam a incidência do art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, ou do art. 22 da LAI, combinado com hipótese legal de sigilo (segredo industrial, por exemplo). Essa mesma análise deve ser feita no caso de entidades públicas que atuam em mercados competitivos.</p> <p>No caso de <u>órgãos públicos</u>, o pressuposto é a publicidade dos documentos produzidos, conforme indicado anteriormente nesta Nota Técnica. No entanto, caso o RIPD contenha informações sensíveis sobre segurança pública ou protegidas por outra hipótese legal que justifique a incidência de restrição de acesso, a presunção de publicidade será afastada no caso concreto.</p> <p>O art. 32 da LGPD prevê que a autoridade nacional poderá solicitar a agentes do Poder Público a publicação de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais.</p>
	Há elevada possibilidade de esse comunicado conter segredo industrial ou outras informações comercialmente sensíveis, tais como referências a medidas técnicas de segurança utilizadas no tratamento de dados.

Comunicado de incidente de segurança de regulados privados.	<p>Nesses casos, a restrição de acesso decorrerá do art. 5º, § 2º, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 ou do art. 22 da LAI, combinado com hipótese legal de sigilo (segredo industrial, por exemplo).</p> <p>A eventual restrição de acesso a informações específicas de incidentes de segurança, no entanto, não eximirá o controlador de realizar a ação determinada pelo art. 48 da LGPD, seja de modo direto ou indireto, quando o evento adverso puder acarretar risco ou dano relevante aos titulares^[5].</p>
Comunicado de incidente de segurança de regulados públicos.	<p>Divulgar <i>informações específicas</i> sobre incidentes de segurança é desarrazoado, pois elas podem contribuir para a ocorrência de um novo incidente dessa natureza. Assim, essas informações possivelmente serão de acesso restrito, nos termos do art. 13, II, do Decreto nº 7.721, de 16 de maio de 2012.</p> <p>A eventual restrição de acesso a informações específicas de incidentes de segurança, no entanto, não eximirá o controlador de realizar a ação determinada pelo art. 48 da LGPD, seja de modo direto ou indireto, quando o evento adverso puder acarretar risco ou dano relevante aos titulares. Tal entendimento é reforçado pelo artigo 15 do Decreto nº 10.748/2021, que limita a restrição de acesso apenas a informações específicas relacionadas a eventuais incidentes cibernéticos. Isso significa que a opacidade informacional temporária se refere somente a dados e informações de caráter técnico e administrativo cuja divulgação geral puder fragilizar a segurança do próprio sistema que se pretende salvaguardar, o que geraria prejuízos para a sociedade e o Estado.</p> <p>Assim, a comunicação das informações constantes do §1º do artigo 48 da LGPD aos titulares afetados por incidentes de segurança qualificado não seria passível de restrição de acesso por classificação. Tal impossibilidade de restrição de acesso decorre tanto de sua generalidade, quanto por se tratar de um dos objetivos da Rede Federal de Gestão de Incidentes Cibernéticos, qual seja, divulgar medidas de prevenção, tratamento e resposta a incidentes cibernéticos, presente no I do art. 3º do Decreto nº 10.748/2021.</p>
Denúncias (independentemente da origem - requerimentos, parlamentares, ONGs etc).	<p>Há restrição de acesso ao conteúdo de denúncias, que decorre da necessidade de proteção ao denunciante, de proteção às informações pessoais dos envolvidos, ou em razão do risco de prejuízos à honra e imagem de tais pessoas^[6].</p>
Procuração de advogados.	<p>Não há justificativa que imponha restrição de acesso a procurações.</p> <p>No entanto, deve-se ocultar número de CPF e endereço pessoal, caso existam essas informações na procuração, com fundamento no art. 31, §1º, I, da LAI.</p>

6. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

6.1. Organização dos processos

6.1.1. A instrução dos processos da CGF deve orientar-se a partir do entendimento da publicidade como regra e da restrição de acesso como exceção, conforme explicado acima.

6.1.2. Assim, tal instrução deverá ocorrer da seguinte forma:

Etapa 1: criar o processo principal, no qual deverão ser incluídos todos os **documentos públicos** do processo. Entre os documentos públicos, estão atos realizados pela CGF (exceto Notas Técnicas que transcrevam informações restritas, conforme indicado na etapa 3) e as versões públicas das manifestações apresentadas pelas partes. É neste processo que serão feitos os atos ordinários de impulsionamento processual, tais como despachos, pedidos de informação aos regulados e intimações dos interessados.

Etapa 2: criar autos apartados restritos para cada uma das partes do processo, sempre relacionados ao principal e do mesmo tipo deste (ex: Procedimento de Fiscalização), mas com a especificação de que corresponde ao apartado restrito de uma determinada parte (ex: PF apartado restrito – nome da parte).

Etapa 3: se houver mais de uma parte no processo, criar um apartado restrito específico para a CGF, no qual serão incluídas as versões completas de documentos que, ao fazer referência a alguma restrição apresentada pelas partes, terão seus trechos tarjados e disponibilizados a cada uma delas na medida de seus respectivos acessos. Ressalte-se que, caso não haja referência a trechos restritos apontados pelas partes, esses documentos devem ser elaborados no processo principal (ou seja, no que, por natureza, é de acesso público – o mencionado na Etapa 1). No item 6.3, há orientações adicionais sobre a elaboração desses documentos.

Etapa 4: orientar a(s) parte(s) quanto ao peticionamento, uma vez que será a própria parte que incluirá, como usuária externa, a versão pública de suas manifestações no processo principal, e a restrita no apartado criado para essa finalidade. Veja no item 6.2 diretrizes adicionais sobre essa orientação e a intimação eletrônica nesses casos.

6.1.3. As medidas acima indicadas permitem que os documentos públicos já sejam identificados e disponibilizados ao longo do processo, assegurando a adequação do processo de fiscalização ao princípio da publicidade.

6.1.4. Como decorrência dessa instrução processual, um procedimento com apenas uma parte terá dois processos relacionados entre si: o principal, que conterà os atos da CGF e as manifestações públicas da parte; e o apartado restrito, no qual a parte apresentará as informações que não são públicas. Do mesmo modo, um procedimento com duas partes terá quatro processos relacionados entre si: o principal; um restrito da CGF; e um restrito para cada parte. Será necessário sempre adicionar um apartado restrito para cada parte adicional. Assim, um procedimento com seis partes terá, no total, oito processos relacionados (o principal, o restrito da CGF e um restrito para cada parte).

6.1.5. Importante observar que a restrição de acesso decorrente de sigilo legal **se aplica entre as partes de um mesmo processo**, a não ser em casos excepcionais relacionados ao princípio da ampla defesa; por esse motivo, a organização processual é crucial especialmente nos procedimentos que envolvem mais de uma parte.

6.2. Orientação às partes do processo

6.2.1. É essencial que, desde o início dos processos instruídos na CGF, sejam separados os documentos de acesso público dos de acesso restrito – se houver. Futuramente, o apartado com os documentos públicos estará, desde sempre, disponível em transparência passiva, mesmo durante o andamento do processo.

6.2.2. Para tanto, desde o primeiro comunicado e em todos os subsequentes, deve-se informar ao regulado que toda manifestação deverá ser enviada em sua versão pública e restrita, caso haja pleito de restringir o acesso a alguma informação apresentada. O texto abaixo apresenta essa orientação:

Na eventualidade de existir informações de acesso restrito na resposta a esta intimação, nos termos da Lei nº 12.527/2011, as informações e os documentos devem ser apresentados em duas versões:

1) Uma versão **identificada como PÚBLICA** que deverá ser incluída neste processo (@processo@) em resposta à intimação eletrônica [ou por peticionamento eletrônico, caso a intimação ocorra por outra modalidade]. Esta versão deve ser editada com: i) a omissão das informações consideradas de acesso restrito; e ii) a indicação da hipótese legal de restrição de acesso para cada trecho omitido.

2) Uma versão integral, **identificada como ACESSO RESTRITO** nos termos do §2º do art. 5º do Regulamento de Fiscalização, com os trechos de acesso restrito marcados em cinza e disponíveis para leitura. Esta versão, que será disponibilizada apenas aos servidores da CGF, deverá ser apresentada por peticionamento intercorrente no processo XXXXXXX [incluir o número do processo que corresponde ao apartado restrito para a parte].

Toda resposta apresentada neste processo - @processo@ - será entendida como pública. Importante esclarecer que os trechos indicados como de acesso restrito estão sujeitos a revisão por parte da CGF, que poderá solicitar o envio de nova versão pública com a divulgação de trechos anteriormente ocultados.

6.2.3. Quando o agente de tratamento apresentar a versão pública, há o pressuposto de que as indicações de restrição de acesso foram aceitas pela CGF, a não ser que esta se manifeste explicitamente em contrário. Não há,

portanto, a necessidade de proferir decisão nos autos quando estiver de acordo com as restrições indicadas pelo regulado.

6.2.4. Caso a CGF discorde das restrições apresentadas, deverá emitir despacho denegatório do pedido e intimar a parte da decisão, solicitando o envio de nova versão pública. O prazo para essa providência dependerá do volume de ajustes a ser realizado; como referência, entretanto, sugere-se que seja concedido ao regulado entre 5 e 10 dias úteis para o envio das novas versões públicas.

6.2.5. A decisão quanto à restrição de acesso pode ser proferida pelo servidor responsável pelo processo, independentemente de manifestação da chefia: todos os servidores têm responsabilidade em assegurar o cumprimento legal da LAI.

6.3. **Elaboração de documentos na CGF: indicação de informações restritas**

6.3.1. Ao elaborar um documento que referencie uma informação restrita, o servidor deverá sinalizá-la para que, futuramente, essas informações sejam excluídas da respectiva versão pública. Esse documento, ressalte-se, deve ser elaborado no apartado restrito do regulado (caso exista apenas uma parte no processo) ou no apartado restrito exclusivo da CGF (caso exista mais de uma parte no processo).

6.3.2. Recomenda-se que a sinalização das informações restritas ocorra aplicando fundo cinza ao parágrafo, com a indicação de quem solicitou a restrição e a base legal que a fundamenta. Veja o exemplo abaixo, que ilustra como seria o parágrafo 4.2.1 de uma Nota Técnica que se refere a uma informação restrita apresentada pelo fiscalizado “Organização Privada”:

4.2.1. Os processos administrativos da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) são instruídos em meio eletrônico, promovendo celeridade, economia de recursos, segurança no trâmite, maior transparência e agilidade em seus processos. A ANPD participa do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN) e utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para a gestão dos processos eletrônicos, sistema que foi criado e cedido gratuitamente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Uma das suas principais características é a liberação do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real (informação restrita à Organização Privada. Base legal: art. 5º, §2º, do Decreto nº 7.724/2012).

6.3.3. A versão pública dessa Nota Técnica deverá ser criada como um

documento SEI no apartado público. De modo a manter a mesma numeração, deve-se criar o tipo de documento “Nota”, preencher manualmente na descrição tratar-se de uma nota técnica e a sua numeração – ex: “Técnica nº XXXX/2024” – e usar a nota original como modelo, para que seu conteúdo seja copiado. Nessa versão, porém, o trecho restrito deverá aparecer da seguinte forma:

4.2.1. XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX
XXXXX XXXXXXXXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX
XXXXX XXXXX XXXXX XXXXXXXXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX
XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXXXXXXXX XXXXX XXXXX
XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX
XXXXXXXXXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX
XXXXXXXXXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX XXXXX
(informação restrita à Organização Privada. Base legal: art. 5º, §2º, do Decreto nº 7.724/2012).

6.3.4. A recomendação acima privilegia a criação de versão pública no próprio SEI, como forma de evitar a utilização de editores de PDF. Esses editores dependem de licença específica que nem sempre são acessíveis a todos os servidores. Ademais, é comum que na edição se esqueça de deletar o código QR, o código verificador e o código CRC do documento original, elementos que permitem a consulta ao inteiro teor de um documento, mesmo quando sinalizado como restrito no SEI.

6.4. Gestão de acessos externos

6.4.1. Em razão da necessidade de que as partes não tenham acesso a informações restritas apresentadas por outras, a gestão de acesso externo deve ser feita com cuidado, de acordo com as seguintes orientações:

- Processo público: acesso integral às partes do processo e a eventuais terceiros interessados. Como os documentos que compõem essa árvore são públicos, não é necessário conferir a representação legal.
- Apartado restrito: acesso integral apenas à parte interessada. Não pode ser concedido acesso a nenhum outro usuário que não a parte e seus procuradores. É essencial, nesse caso, verificar a legitimidade processual dos usuários externos que pleiteiam acesso ao processo.
- Processos nos quais, na mesma árvore, há documentos de diferentes partes: conceder apenas acesso parcial, documento a documento, a cada uma das partes, após

conferir a legitimidade processual do usuário a quem o acesso deverá ser concedido. Nesses processos, nunca deve ser concedido o acesso integral.

6.4.2. Eventuais pedidos de acesso apresentados por terceiros interessados (como Organizações Não-Governamentais, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas) deverão ser instruídos no processo principal – ou seja, no que é público (etapa 1 do item 6.1.2). Isso porque esses atores somente têm acesso aos documentos públicos do processo

7. CONCLUSÃO

7.1. Por todo o exposto, sugere-se ao Coordenador-Geral de Fiscalização a aprovação dos preceitos e orientações apresentados nesta Nota Técnica, com destaque para:

- a) Os referenciais quanto à restrição de acesso e à publicidade de informações e de documentos indicados, respectivamente, nas Tabelas 1, 2 e 3; e
- b) As orientações procedimentais listadas nos subitens da seção 6.

7.2. Sugere-se, por fim, a atualização desta Nota Técnica oportunamente, caso se identifique a necessidade aportar novas orientações e referências.

Brasília, na data de assinatura

**GABRIELLA VIEIRA OLIVEIRA
GONÇALVES**

Especialista em Políticas
Públicas e Gestão
Governamental

**ULLIANA CERVIGNI
MARTINELLI**

Especialista em Políticas
Públicas e Gestão
Governamental

De acordo.

Encaminhe-se ao Coordenador-Geral de Fiscalização.

JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA

Coordenador de Fiscalização

De acordo.

Encaminhe-se ao Conselho Diretor, para conhecimento, com sugestão de compartilhamento com as unidades técnicas da ANPD e de publicação no sítio eletrônico da Autoridade.

Após, adotem-se os procedimentos para implementação no âmbito dos processos de competência da CGF.

FABRÍCIO GUIMARÃES MADRUGA LOPES

Coordenador-Geral de Fiscalização

[1] Ver https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/entendimentos-e-estudos-sobre-a-lai/copy_of_parecerfinalsobreacessoinformacao_cgu_fev2023.pdf.

[2] As competências da Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF) estão listadas no art. 17 do Regimento Interno da ANPD (Portaria nº 1, de 8 de março de 2021) e detalhadas no Regulamento de Fiscalização (Resolução CD/ANPD nº 1, de 28 de outubro de 2021), especialmente em seus arts. 18, 23, 25, 37, 40 a 55, 59, 62, 66 e 67.

[3] CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal, 4ª ed., revista, atualizada e ampliada: Imprensa Nacional, 2014. Pg 6. Disponível em https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/aplicacao_da_lai_2019_defeso-1.pdf.

[4] Por exemplo: se no teor do documento houver informações da empresa ou de terceiros relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentações financeiras ou patrimoniais; as que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes, e volumes ou valores de compra-e-venda; as relativas a projetos, processos industriais, fórmulas, composição e fatores de produção; entre outras informações dessa natureza.

[5] Art. 48. O controlador deverá comunicar à autoridade nacional e ao titular a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares. § 1º A comunicação será feita em prazo razoável, conforme definido pela autoridade nacional, e deverá mencionar, no mínimo: I - a descrição da natureza dos dados pessoais afetados; II - as informações sobre os titulares envolvidos; III - a indicação das medidas técnicas e de segurança utilizadas para a proteção dos dados, observados os segredos comercial e industrial; IV - os riscos relacionados ao incidente; V - os motivos da demora, no caso de a comunicação não ter sido imediata; e VI - as medidas que foram ou que serão adotadas para reverter ou mitigar os efeitos do prejuízo. § 2º A autoridade nacional verificará a gravidade do incidente e poderá, caso necessário para a salvaguarda dos direitos dos titulares, determinar ao controlador a adoção de providências, tais como: I - ampla divulgação do fato em meios de comunicação; e II - medidas para reverter ou mitigar os efeitos do incidente. § 3º No juízo de gravidade do incidente, será avaliada eventual comprovação de que foram adotadas medidas técnicas adequadas que tornem os dados pessoais afetados ininteligíveis, no âmbito e nos limites técnicos de seus serviços, para terceiros não autorizados a acessá-los.

[6] A restrição ao conteúdo de manifestações de ouvidoria com características de denúncia se baseia na necessidade de proteção à privacidade, à intimidade, à honra e à imagem de terceiros, seja para a proteção do denunciante, conforme as

garantias da Lei nº 13.460/2017, em especial o disposto no caput e § 7º do art. 10, regulamentada por meio dos Decretos nº 9.492/2018 e nº 10.153/2019; seja para proteger informações pessoais dos envolvidos, pelo risco de prejuízos à honra e imagem de tais pessoas, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527/2011. Nesse contexto, destacam-se os preceitos legais: Lei nº 13.460/2017, art. 10: “A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente. [...] § 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”; Decreto nº 10.153/2019, art. 4º: “A denúncia será dirigida à unidade de ouvidoria do órgão ou entidade responsável, observado o disposto no Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. § 1º Os órgãos e entidades adotarão medidas que assegurem o recebimento de denúncia exclusivamente por meio de suas unidades de ouvidoria”, art. 6º: “O denunciante terá seus elementos de identificação preservados desde o recebimento da denúncia, nos termos do disposto no § 7º do art. 10 da Lei nº 13.460, de 2017. § 1º A restrição de acesso aos elementos de identificação do denunciante será mantida pela unidade de ouvidoria responsável pelo tratamento da denúncia pelo prazo de cem anos, conforme o disposto no inciso I do § 1º do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011. § 2º A preservação dos elementos de identificação referidos no caput será realizada por meio do sigilo do nome, do endereço e de quaisquer outros elementos que possam identificar o denunciante”, art. 9º: “As unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal implantarão medidas necessárias para o recebimento, a triagem e o encaminhamento das denúncias e para a proteção das informações recebidas. Lei nº 12.527/2011”, art. 31: “O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais” (Parecer nº 1397/2023/CGRAI/DIRAI/SNAI/CGU, 21260.000518/2023-57).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriella Vieira Oliveira Gonçalves, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG**, em 07/06/2024, às 08:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ulliana Cervigni Martinelli, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG**, em 07/06/2024, às 09:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge André Ferreira Fontelles de Lima, Coordenador(a)**, em 07/06/2024, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabício Guimarães Madruga Lopes, Coordenador(a)-Geral de Fiscalização**, em 07/06/2024, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://anpd-super.mj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0125695** e o código CRC **D4FD5543**.

SCN Quadra 06, Conjunto A, Ed. Venâncio 3000, Bloco A, 9º andar, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70716-900

Telefone: (61) 2025-8168 - <https://www.gov.br/anpd/pt-br>

Referência: Caso responda a este documento, indicar expressamente o Processo nº 00261.003058/2024-10

SEI nº 0125695