



COLÉGIO DOS ENCARREGADOS PELO TRATAMENTO
DE DADOS PESSOAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ESTUDO TÉCNICO

**LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
PESSOAIS E O PODER REQUISITÓRIO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Novembro/2023

**ENCARREGADOS PELO TRATAMENTO DE
DADOS PESSOAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

ALBERTO VINICIUS CARTAXO DA CUNHA
Encarregado MPPB

ANA PAULA MACHADO FRANKLIN
Encarregada CNMP

ANA CAROLINA DE QUADROS AZAMBUJA
Encarregado MPRS

CARLOS RENATO SILVY TEIVE
Encarregado MPSC

CLÁUDIA P. MARQUES DA ROCHA SEABRA
Encarregada MPPI

DANILO ELIAS PEREIRA
Encarregado MPGO

DIEGO JIMENEZ GOMES
Encarregado Adjunto MPT

FELIPE MAGNO SILVA FONSECA
Encarregado MPRO

FRANCISCO DE CARVALHO NETO
Encarregado Adjunto MPPR

GUILHERME MAGALHÃES MARTINS
Encarregado MPRJ

HORÁCIO LUÍS BEZERRA COUTINHO
Encarregado MPAP

HUGO FROTA MAGALHÃES PORTO NETO
Encarregado MPCE

JANAÍNA DO SACRAMENTO BEZERRA
Encarregada MPPE

JOÃO GASPAR RODRIGUES
Encarregado MPAM

JORGE AUGUSTO CAETANO DE FARIAS
Encarregado MPM

JOSÉ DELIBERADOR NETO
Encarregado Titular MPPR

JOSÉ FERNANDO RUIZ MATURANA
Encarregado Titular MPT

LAURO F. DA SILVA FREITAS JÚNIOR
Encarregado MPPA

LEONARDO ANDRADE MACEDO
Encarregado MPF

LOURIVAL MIRANDA DE ALMEIDA JÚNIOR
Encarregado MPBA

LUIS HENRIQUE CORRÊA ROLIM
Encarregado MPAC

NATÁLIA MACEDO LUNA TAVARES
Encarregada MPMA

PAULO ROBERTO GONÇALVES ISHIKAWA
Encarregado MPMS

RODRIGO FOGAGNOLO MAURICIO
Encarregado MPDFT

TARSO RIZO OLIVEIRA RIBEIRO
Encarregado MPTO

TIAGO CINTRA ZARIF
Encarregado MPSP

VICENTE PORCIÚNCULA
Encarregado MPAL

SUMÁRIO

1. Objeto.....	p. 04
2. Introdução.....	p. 04
3. O novo paradigma da proteção dos dados pessoais.....	p. 09
4. Proteção de dados pessoais e poder requisitório ministerial.....	p. 17
4.1. Regime jurídico do poder requisitório do Ministério Público.....	p. 17
4.2. Princípios gerais de proteção e o poder requisitório do Ministério Público....	p. 22
4.3. Direitos do titular e o poder requisitório do Ministério Público.....	p. 33
4.4. Proporcionalidade e o poder requisitório do Ministério Público.....	p. 40
4.5. Devido processo legal e o poder requisitório do Ministério Público.....	p. 43
4.6. O poder requisitório no direito estrangeiro.....	p. 47
5. Conclusão.....	p. 51
Referências Bibliográficas.....	p. 54

GRUPO DE TRABALHO
“LGPD E PODER REQUISITÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO”

ESTUDO TÉCNICO

1. OBJETO

O objetivo do presente estudo técnico, ora apresentado ao Colégio dos Encarregados pelo Tratamento de Dados Pessoais do Ministério Público, consiste em expor os fundamentos técnicos e jurídicos da inexistência de incompatibilidade entre a Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), e o poder requisitório do Ministério Público, o qual não sofre nenhuma limitação decorrente da entrada em vigor daquela legislação, mas apenas o delineamento de contornos procedimentais no modo como deve ser exercido, a fim de atender ao novo paradigma protetivo resultante do reconhecimento da proteção de dados pessoais como direito fundamental pelo ordenamento jurídico brasileiro.

2. INTRODUÇÃO

A Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, intitulada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), inaugurou uma transformação sem precedentes no tratamento de dados pessoais no Brasil. Influenciada pelo Regulamento Geral Europeu de Proteção de Dados n. 2016/679 (*General Data Protection Regulation – GDPR*), a legislação brasileira inovou, de maneira significativa, no que tange à forma como pessoas e instituições, públicas e privadas, devem tratar os dados pessoais que, por algum motivo, estão sob a sua custódia.

À primeira vista, ao disciplinar o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, a LGPD parece não fazer distinção entre as várias ações executadas pelos órgãos integrantes da Administração Pública, compreendida como o “conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal¹”.

O problema é que há diversas e complexas atividades desenvolvidas pelo Estado, que, por serem dotadas de especificidades e de características singulares, não se mostram compatíveis com o regramento mais detalhado que a LGPD previu para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público.

De fato, no inciso III de seu art. 4º, a LGPD afasta sua incidência dos casos em que o tratamento de dados pessoais é realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou investigação e repressão de infrações penais. Destarte, em alguma medida, a própria legislação reconhece a existência de atividades estatais que, por se voltarem a finalidades específicas e sensíveis aos principais interesses do país, não podem ser indistintamente submetidas ao mesmo regramento previsto para as operações comuns de tratamento de dados pessoais realizadas pela Administração Pública.

No entanto, o texto legislativo é silente quanto a várias outras atividades de Estado que envolvem intenso tratamento de dados pessoais e que igualmente são fundamentais para a ordem pública e social. Diante disso, surge a questão: se uma hipótese de tratamento de dados pelo Poder Público não se encontra expressamente ressalvada pelo art. 4º da LGPD, está ela automaticamente submetida ao regime mais pormenorizado trazido pela Lei n. 13.709/2018, sujeitando-se a todas as específicas regras que estão previstas na referida legislação?

1 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Tradução de Carmen C. Varriale. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 10.

Esse é o caso, por exemplo, das funções típicas dos órgãos integrantes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. O fato de as atividades legislativas ou jurisdicionais não terem sido expressamente excepcionadas pelo art. 4º da LGPD implica que todo tratamento de dados pessoais realizado no interior delas deverá ser regido pelas disposições que a legislação em questão estabeleceu para as operações efetuadas pelo Poder Público de maneira geral?

O mesmo problema é identificado com relação ao Ministério Público. É certo que uma parte das atividades do *Parquet*, referente à investigação e à repressão de infrações penais, já foi excepcionada pela própria LGPD. Mas e quanto às outras inúmeras atribuições dos órgãos ministeriais? Por exemplo, o simples fato de o art. 4º, inciso III, da LGPD se referir somente a apurações criminais significa que as investigações e repressões de ilícitos civis ou administrativos, apesar de promovidas pela mesma Instituição, no exercício de suas atribuições finalísticas, estão submetidas a um regime jurídico de tratamento de dados pessoais distinto?

A taxatividade estrita do art. 4º da LGPD não é o critério adequado para definir, apenas com base na sua literalidade, quais os tipos de tratamento de dados pessoais que não estão sujeitos às disposições daquela legislação. A confrontação com os exemplos acima citados já mostra carecer de sentido a ideia de aplicar, de maneira indistinta, o regramento previsto pela LGPD a toda e qualquer hipótese de tratamento pelo Poder Público que não tenha sido explicitamente afastada da incidência do diploma legislativo em tela.

Entretanto, essa interpretação equivocada tem sido adotada com frequência cada vez mais preocupante, sobretudo no que toca a um dos principais instrumentos por meio do qual o Ministério Público obtém dados pessoais de terceiros: o exercício do seu poder requisitório.

Desde a entrada em vigor da LGPD, tem havido um aumento no volume de recusas de atendimento às requisições expedidas por órgãos de execução do Ministério Público. Como justificativa para os descumprimentos, os administradores e detentores dos dados requisitados têm alegado a impossibilidade de compartilhar ou repassar as informações² sem que o titular dos dados consinta com a transferência ou sem que haja determinação judicial.

A proporção das recusas às requisições dos múltiplos órgãos ministeriais do país ensejou a autuação, pela Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público (CPAMP), vinculada ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Procedimento Interno de Comissão n. 1.01064/2022-04, com o objetivo de “promover estudos e monitorar estratégias e ações quanto a possíveis descumprimentos do poder de requisição do Ministério Público” e de “estabelecer medidas no sentido da preservação da referida função institucional em decorrência de eventuais entraves que digam respeito” à LGPD.

A preocupação se justifica, porquanto, a depender da intensidade que se lhe atribua, a restrição do poder requisitório do Ministério Público às hipóteses de consentimento do titular de dados pessoais ou de autorização judicial simplesmente esvaziará a força e a efetividade desse instrumento, sem o qual o exercício das funções ministeriais sofrerá profundas e graves debilitações.

Afinal, se um “poder” carece da aquiescência de outrem para atingir aquilo que se propõe, é porque, então, não se trata propriamente de um poder, uma vez que despidido da força necessária para efetivar-se por conta própria ou de mecanismos que reestabeleçam a sua autoridade, em caso de descumprimento inicial³.

2 Para os fins deste estudo técnico, os termos “dados” e “informações” serão empregados de modo similar. Sem embargo, para uma proposta de distinção técnica entre referidos conceitos, conferir: DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da lei geral de proteção de dados*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 139 (e-book).

3 WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 1. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UNB, 1999. p. 33.

Logo, ao mesmo tempo em que parece ser necessário que todos os entes públicos e privados se adéquem, em alguma medida, ao novo paradigma da proteção de dados pessoais introduzido pela LGPD (e alçado ao *status* de direito fundamental na Constituição Federal⁴), tentar aplicá-la automática, indistinta e irrefletidamente a todas as atividades estatais que não foram expressamente excluídas da incidência do regime regulatório mais detalhado trazido naquela legislação, independentemente da sua natureza, igualmente aparenta ser interpretação incoerente e equivocada.

Por isso, tendo como objeto essa problemática emergente sobre o possível conflito entre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e o poder requisitório do Ministério Público, o presente estudo técnico tem por finalidade demonstrar que a melhor interpretação das disposições normativas vigentes consiste em que a LGPD não é obstáculo ao poder de requisição ministerial, porque apenas estabelece certas condições procedimentais (que já são atendidas pelos órgãos do *Parquet* em extensão significativa), para que as informações requisitadas, uma vez obtidas pela Instituição, recebam tratamento adequado ao novo paradigma protetivo de dados pessoais que foi incorporado pela ordem jurídica nacional.

Para tanto, este trabalho é estruturado no seguinte formato: inicialmente, será explorada a diferença entre o novo paradigma de proteção de dados pessoais introduzido pela LGPD no direito brasileiro e o regime específico de tratamento de dados pessoais que a referida legislação prevê para as operações realizadas pelo Poder Público de maneira ordinária; após, será demonstrado que o poder requisitório do Ministério Público é expressão do exercício de atividade de Estado que não se sujeita ao regime específico de tratamento de dados pessoais estabelecido pela LGPD para as operações mais comuns do Poder Público, mas que se submete ao novo paradigma

4 Por força da Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022, o art. 5º da Constituição Federal foi acrescido do inciso LXXIX, segundo o qual “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”.

protetivo introduzido pelo aludido diploma legislativo; ao final, o estudo técnico será encerrado com uma síntese conclusiva do estudo ora apresentado.

3. O NOVO PARADIGMA DA PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS

Historicamente, a proteção dos dados pessoais, no direito brasileiro, teve por escopo certos tipos de informação ou atributos que costumavam ser visualizados como os mais expressivos da personalidade humana. Assim, dados relativos ao nome, à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem, por exemplo, encontram, na ordem jurídica pátria, tutela mais consolidada no tempo, seja no plano constitucional⁵ ou no plano infraconstitucional⁶.

Entretanto, com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, além daqueles atributos da personalidade civil tradicionalmente conhecidos e consagrados, toda e qualquer “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”, conforme a definição trazida pelo art. 5º, inciso I, da LGPD, tornou-se, em princípio, objeto de alguma espécie de proteção jurídica.

A ideia central é a de que, em razão das mais variadas particularidades do mundo tecnológico contemporâneo⁷, o tratamento irregular de qualquer dado pessoal tem o potencial de lesar “os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural” (art. 1º, *caput*, da LGPD).

Atualmente, o uso indevido do número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou do endereço eletrônico (*e-mail*) de um indivíduo pode lhe trazer mais prejuízos do

5 De acordo com o art. 5º, inciso X, da Constituição Federal: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

6 Ilustrativamente, mencionam-se os arts. 11 a 21 do Código Civil, que tratam dos direitos da personalidade, com destaque para a proteção do nome civil das pessoas naturais.

7 DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da lei geral de proteção de dados*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 31 (*e-book*).

que a violação de atributo da personalidade cuja tutela jurídica seja mais consolidada historicamente, como a imagem.

Logo, tornou-se fundamental, para defesa da própria dignidade humana, estender a proteção jurídica para além daqueles atributos tradicionalmente tutelados como expressões da personalidade civil.

A forma de se concretizar essa extensão encontra variações nos países que têm se preocupado em regular e assegurar a proteção de dados pessoais. Os diversos formatos graduam entre as duas extremidades do espectro de regulação: de um lado, há modelos mais setoriais, que regulam a proteção de dados de modo diferente, de acordo com as especificidades de cada área ou atividade que envolve o tratamento de dados pessoais; de outro lado, há modelos mais universais, que pretendem submeter (quase) todas as atividades que envolvem o tratamento de dados pessoais ao mesmo conjunto estrutural e normativo, ainda que com algumas diferenciações entre elas⁸.

Os três elementos centrais dos modelos universais (também denominados de *comprehensive regimes* ou *omnibus regimes*) são: a aplicação das regras de proteção de dados tanto a entes públicos quanto a entes privados; a neutralidade setorial das regras de proteção de dados; e a fiscalização do cumprimento das regras de proteção de dados por autoridades supervisoras independentes⁹.

O direito brasileiro aproximou-se dos modelos mais universais: a legislação prevê um mesmo conjunto normativo e estrutural a ser observado no tratamento de

8 "Although national implementation structures vary, two general images of privacy regimes exist: *comprehensive* and *limited*. *Comprehensive regimes* cover both the public and private sectors with a similar set of data privacy principles. These principles are enforced by specialized independent regulatory agencies devoted to privacy protection. *Limited regimes* cover the public sector with clearly enforceable data privacy principles but do not impose these general principles on the entire private sector of the economy. Instead, market solutions dominate, with some legislation for a select number of sensitive sectors" (NEWMAN, Abraham L. *Protectors of privacy: regulating personal data in the global economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2008. p. 23).

9 LYNKEY, Orla. *The foundations of EU data protection law*. Oxford Studies in European Law. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 15.

dados realizado por pessoas públicas e privadas, sejam estas naturais ou jurídicas (art. 1º, *caput*, da LGPD); a regulação não está setorizada por atividades econômicas ou institucionais, contendo tão somente a inserção de algumas normas especiais para o tratamento realizado por entes públicos (previstas no Capítulo IV da LGPD); e tanto os agentes públicos quanto os agentes privados, no que concerne ao cumprimento das regras vigentes, são fiscalizados pela mesma autoridade administrativa, portadora de autonomia técnica e decisória, intitulada Autoridade Nacional de Proteção de Dados (disciplinada no Capítulo IX da LGPD).

Todavia, a leitura mais atenta da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais revela que a citada legislação apresenta dois enfoques importantes, porém distintos: ao mesmo tempo em que o diploma legislativo traz disposições formadoras de um novo paradigma de proteção de dados pessoais na ordem jurídica pátria, estabelece regras mais específicas para certos tratamentos de dados pessoais realizados por entes privados e pelo Poder Público em geral.

Entender essa diferenciação é indispensável para se assimilar corretamente o tipo de interação que existe entre a nova legislação e aquelas atividades de Estado que não se amoldam por completo ao conjunto padrão de atividades que a LGPD quis regulamentar mais detalhadamente, mas que igualmente devem respeito ao direito fundamental à proteção de dados pessoais, consagrado no art. 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal.

A existência dessa diferença entre os fundamentos normativos abrangentes do novo paradigma de proteção de dados pessoais e aquilo que corresponde a um regramento de um conjunto padrão de operações é extraída da própria LGPD, cujo art. 4º, inciso III e § 1º, assim dispõe:

Art. 4º. Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: [...]
III – realizado para fins exclusivos de: **a)** segurança pública; **b)** defesa

nacional; c) segurança do Estado; ou d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; [...] § 1º. O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei.

Como se depreende, a própria LGPD elenca hipóteses de tratamento de dados pelo Poder Público às quais não deve ser aplicado o regime regulatório que se encontra detalhado no diploma legislativo, mas tão somente os princípios gerais de proteção e os direitos do titular nele previstos (bem como os outros dois princípios já consolidados no direito brasileiro: proporcionalidade e devido processo legal).

Acertadamente, o legislador nacional soube dimensionar que, embora não se admita mais que algum tipo de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público seja realizado desregradadamente e que é necessário observar um núcleo mínimo de garantias em toda e qualquer operação dessa natureza, há atividades revestidas de singularidades e concebidas para finalidades tão essenciais à manutenção da ordem pública e social que a sua efetiva regulação, no tocante à proteção de dados pessoais, demanda maior amadurecimento institucional¹⁰.

Com efeito, se, por um lado, a própria legislação reconheceu explicitamente que o seu regime regulatório mais concreto não deve ser aplicado para certos tipos de atividades, é de se notar, por outro lado, que não há como o legislador antever e ressaltar *a priori* toda e qualquer espécie de atuação estatal envolvendo tratamento de dados pessoais que também necessita ser afastada daquela regulamentação mais

10 “Essa restrição do campo de alcance contribui para reduzir os impactos econômicos e sociais, visto que há elevados custos na implementação das exigências trazidas pela legislação de proteção de dados pessoais. Além disso, há sempre necessidade de equilibrar a proteção da privacidade (como um direito individual) e a proteção da segurança pública (como um direito coletivo), especialmente diante da obrigação de fortalecer o combate ao crime organizado, à fraude digital e ao terrorismo.” (PINHEIRO, Patrícia Peck. *Proteção de dados pessoais: comentários à lei n. 13.709/2018 (LGPD)*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 42) (e-book).

concreta, por não se amoldar ao conjunto padrão de operações que a LGPD pretendeu disciplinar com maior detalhamento.

Essa é a razão pela qual o próprio diploma legislativo buscou limitar o seu escopo regulatório. Todavia, conquanto bastante acertada, essa estratégia legislativa não tem recebido a devida atenção, o que deu azo ao surgimento de interpretações a favor da aplicação inteiriça da LGPD a atividades que, na realidade, estão excluídas do âmbito de incidência do seu regime de regulamentação mais pormenorizado.

Essa limitação torna-se inequívoca ao se constatar que, para a identificação das pessoas jurídicas de direito público sujeitas ao regime regulatório mais detalhado, a LGPD, em seu art. 23¹¹, faz remissão às definições contidas no art. 1º da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, que é redigido nos seguintes termos:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Parágrafo único.** Subordinam-se ao regime desta Lei: **I** - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; **II** - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com o inciso I do dispositivo legal transcrito acima, a Lei de Acesso à Informação se aplica a “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes [...] e do Ministério Público”¹². A partir de uma leitura mais atenta, nota-

11 Conforme a redação do *caput* do aludido dispositivo legal: “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”.

12 Sem grifos na redação original do preceito normativo.

se que a legislação incorporou a difundida distinção entre as funções típicas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público e a função administrativa que essas Instituições também exercem de modo atípico, por meio dos órgãos que compõem as administrações diretas de cada um deles¹³.

Portanto, a Lei de Acesso à Informação não se propõe a regular atividades decorrentes do exercício das funções típicas de legislação, de jurisdição ou daquelas afetas ao Ministério Público, e sim da função administrativa que os Poderes e órgãos autônomos distintos do Poder Executivo igualmente podem exercer.

Por exemplo, a pretensão de uma parte de obter acesso a certo documento juntado em um processo, ainda que esteja também fundada mais abstratamente no princípio da transparência, será regida concretamente pelo disposto na legislação processual pertinente. Por sua vez, a pretensão de um cidadão de obter acesso a certa informação mantida por um Tribunal, na qualidade de órgão administrativo detentor de banco de dados, será regida pela Lei de Acesso à Informação, porque direcionada a um órgão da administração direta do Poder Judiciário.

E mais: a Lei de Acesso à Informação¹⁴ contém regras mais específicas de observância obrigatória somente pelo Poder Executivo Federal, possibilitando que os outros entes públicos disciplinem questões afetas à transparência pública de maneira mais consentânea às suas respectivas realidades, desde que atendidas as diretrizes gerais estabelecidas por aquele diploma legislativo.

13 “A Constituição Federal consagrou em seu art. 2º a tradicional tripartição de Poderes, ao afirmar que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Com base nessa proclamação solene, o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo caracterizá-la com a exclusividade absoluta. Assim, cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 315) (*e-book*).

14 **Art. 45.** Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Por consequência, ao sujeitar ao seu regime regulatório mais concreto apenas as pessoas jurídicas de direito público elencadas no art. 1º¹⁵ da Lei de Acesso à Informação, a LGPD adotou a acertada estratégia legislativa de não impor regramento extenso às atividades de Estado estranhas à função administrativa, as quais, por se revestirem de características específicas e se destinarem ao atingimento de finalidades distintas e fundamentais, não podem ser submetidas, irrefletida e automaticamente, à mesma regulação detalhada que foi prevista para as atividades ordinárias do Poder Público em geral.

Esse é o mesmo entendimento perfilhado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais:

Portanto, com base nessa definição de administração pública, pode-se afirmar que a base legal referida nos artigos 7º, III e 11, II, b, da LGPD, é aplicável a órgãos e entidades dos três Poderes e entes federativos, inclusive das Cortes de Contas e do Ministério Público, desde que estejam atuando no exercício de suas funções administrativas, com vistas à execução de políticas públicas¹⁶.

Ciente do equívoco que incorreria ao pretender adotar o regime universal na sua maior intensidade, a própria LGPD, em seu art. 4º, inciso III, expressamente exclui do seu escopo regulatório mais minudente até mesmo atividades de natureza predominantemente afetas à função administrativa de Estado, justamente por serem também revestidas de peculiaridades que tornam imprescindível a sua disciplina por meio de normatização própria e atenta às suas especificidades.

15 “De qualquer sorte, a LGPD reservou o Capítulo IV para tratar essencialmente das regras aplicáveis ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. É interessante notar que o art. 23 relaciona à aplicação da LGPD às ‘[...] 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)’. Em outras palavras, o art. 23 citado aproxima o âmbito de proteção da Lei nº 13.709/2018 à LAI, deixando evidente a interoperabilidade e complementariedade de ambas as legislações. A interação a ser feita é patente.” (HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei n. 12.572/2011*. 3ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 110).

16 BRASIL. *Guia orientativo: tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*. Versão 2.0. Brasília: ANPD, 2023. p. 20.

A essas atividades especiais, embora decorrentes da função administrativa, a LGPD corretamente se conteve em determinar, no § 1º do seu art. 4º, que lhe sejam aplicadas tão somente os preceitos fundamentais que formam o novo paradigma de proteção de dados pessoais por ela introduzido no direito brasileiro.

Portanto, se até mesmo a função administrativa possui, em seu interior, atividades peculiares que não devem ser submetidas à mesma regulamentação mais detalhada de proteção de dados pessoais concebida para as operações ordinárias do Poder Público em geral, com maior razão devem ser igualmente excluídas daquele escopo regulatório as atividades envolvendo tratamento de dados pessoais que são desempenhadas por meio do exercício das funções típicas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Em contrapartida, por idêntico raciocínio, se até mesmo atividades tão essenciais e sensíveis à ordem pública e social, como a defesa nacional e a segurança do Estado, embora excluídas daquele regime regulatório mais detalhado, ainda assim devem observância à principiologia geral que alicerça o novo paradigma protetivo de dados pessoais, a mesma compreensão deve ser adotada quanto às atividades que *a priori* não se submetem ao âmbito de regulação da LGPD.

Assim, torna-se possível reconhecer a distinção entre o regime regulatório mais concreto que a LGPD fixou para o tratamento de dados pessoais realizado pelo Poder Público no exercício da função administrativa e o novo paradigma de proteção de dados pessoais por ela introduzido no direito brasileiro e que deve ser observado também nas atividades que não se sujeitam àquela regulamentação mais detalhada.

A partir disso, é preciso elucidar de que modo se dá a interação entre esses princípios gerais da proteção de dados pessoais e o poder requisitório do Ministério

Público, enquanto instrumento decorrente do exercício da função ministerial¹⁷ (ou *sui generis*) e fundamental para o correto desenvolvimento das atividades finalísticas daquela Instituição.

4. PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E PODER REQUISITÓRIO MINISTERIAL

4.1. Regime jurídico do poder requisitório do Ministério Público

O poder requisitório do Ministério Público tem fundamento no art. 129 da Constituição Federal. Inicialmente, de maneira implícita, o inciso II do citado preceito normativo prevê que o *Parquet* pode (e deve) promover todas as medidas necessárias à garantia do efetivo respeito, por parte dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública, aos direitos assegurados no texto constitucional. Nada obstante, os incisos VI e VIII são expressos ao garantir à Instituição a prerrogativa de requisição:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] **II** - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, **promovendo as medidas necessárias a sua garantia**; [...] **VI** - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, **requisitando informações e documentos** para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; [...] **VIII** - **requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial**, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais [...] (sem destaques no original).

Por esse motivo, de antemão é necessário notar que o poder de requisição do Ministério Público, estando assegurado textualmente em normas originárias da

¹⁷ “4. Dessa forma, a Constituição Federal enumera exemplificadamente as importantíssimas funções ministeriais, tais como promover, privativamente, a ação penal pública, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, entre outras (art. 129 da CF). 5. O rol constitucional é exemplificativo, possibilitando ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.” (STF, EDv no AgRg no RE n. 1.317.043/RJ, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe: 04.09.2023).

Constituição Federal, somente pode sofrer limitações por parte do próprio legislador constituinte, no exercício do poder reformador.

Ainda que fosse o caso de se admitir algum espaço de conformação pela legislação infraconstitucional, certamente ela não poderia ser de natureza ordinária, como é o caso da LGPD, mas sim uma lei complementar, de iniciativa do Procurador-Geral do respectivo ramo do Ministério Público, por implicar restrição ao exercício de poder indissociável das garantias funcionais mais basilares da Instituição.

Nesse ponto, a Constituição Federal é clara ao dispor, no § 5º de seu art. 128, que “[l]eis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”. E, de fato, essas legislações foram concebidas, a fim esboçar o *design* o poder de requisição ministerial garantido constitucionalmente.

Assim, o detalhamento do poder requisitório situa-se no art. 26 da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e nos arts. 7º e 8º da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, intituladas, respectivamente, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e Lei Orgânica do Ministério Público da União¹⁸:

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: **I** – instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: **a)** expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, **requisitar** condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei; **b)** **requisitar** informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...] **II** – **requisitar** informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou

¹⁸ As disposições da Lei Orgânica do Ministério Público da União aplicam-se subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados, em razão da previsão contida no art. 80 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

processo em que officie; **III** – requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; **IV** – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los [...] (sem destaques no original).

Art. 7º. Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais: [...] **II – requisitar** diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas; **III – requisitar** à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas (sem destaques no original).

Art. 8º. Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: **I** – notificar testemunhas e **requisitar** sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada; **II – requisitar** informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta; **III – requisitar** da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas; **IV** – requisitar informações e documentos a entidades privadas; [...] **IX** – requisitar o auxílio de força policial (sem destaques no original).

No plano infraconstitucional, ainda há outros vários dispositivos em que o poder requisitório do Ministério Público está igualmente previsto, seja em legislações posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988 ou em leis bem anteriores à atual ordem constitucional, como o Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941, que é o Código de Processo Penal brasileiro¹⁹.

A requisição é qualificada como poder, em razão de o seu destinatário ter o dever jurídico de atendê-la, salvo escusa justificada, sob pena de sofrer as sanções previstas em lei para o descumprimento. Se as informações requisitadas destinam-se à instrução de ação civil pública a ser ajuizada pelo Ministério Público, a injustificada recusa em fornecê-las pode caracterizar, a princípio, o delito previsto no art. 10 da Lei

¹⁹ **Art. 13.** Incumbirá ainda à autoridade policial: [...] **II** – realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público [...].

n. 7.347, de 24 de julho de 1985²⁰. Sem embargo, há situações específicas em que o não atendimento de requisição ministerial pode configurar a prática de outros crimes, com penas de maior²¹ ou menor²² montante.

Por ser instrumento cuja utilização só é possível no interior das atividades finalísticas do Ministério Público, a requisição é submetida ao mesmo regime jurídico das funções *sui generis* (ou ministeriais) incumbidas ao *Parquet* pela Constituição Federal. Logo, embora o poder requisitório sirva como ferramenta de obtenção de dados pessoais por órgão estatal, não se lhe aplica a regulação mais detalhada que a LGPD estabeleceu para o tratamento realizado pelo Poder Público em geral.

Afinal, os órgãos da administração direta²³ do Ministério Público não têm a prerrogativa do poder de requisição na mesma formatação assegurada aos órgãos de execução²⁴, responsáveis pelas atividades finalísticas da Instituição, porque aqueles somente podem constituir deveres unilateralmente em face das pessoas vinculadas à sua própria estrutura interna, de caráter administrativo e hierárquico²⁵. E, nesse tipo

20 **Art. 10.** Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

21 Por exemplo, o art. 8º, inciso VI, da Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989 (Lei de Apoio às Pessoas Portadoras de Deficiência), prevê como crime punível com pena de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, além de multa, a conduta de “recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil” disciplinada pela referida legislação.

22 Por exemplo, o art. 100, inciso V, da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), prevê como crime punível com pena de reclusão, de 6 (seis) meses a 1 (um) anos, além de multa, a conduta de “recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil” disciplinada pela referida legislação, “quando requisitados pelo Ministério Público”.

23 De acordo com os arts. 5º e 6º da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, consideram-se órgãos da Administração Superior do Ministério Público: a Procuradoria-Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, a Corregedoria-Geral do Ministério Público, as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça.

24 De acordo com o art. 8º da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, são órgãos de execução do Ministério Público: o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça.

25 Em razão da independência funcional assegurada, pelo art. 127, § 2º, da Constituição Federal, aos membros do Ministério Público, a relação de hierarquia e disciplina entre membros da Instituição possui forma bastante atípica e peculiar, mas cuja análise detalhada foge ao escopo deste trabalho.

de relação jurídica, por conta das suas especificidades, é certo que a Administração Pública deve ter maior acesso aos dados dos agentes públicos a ela subordinadas.

Com efeito, nos termos da expressão utilizada pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em seu Capítulo IV, o poder de requisição está inserido entre as “Funções dos Órgãos de Execução” do *Parquet*, ou seja, é “necessário ao exercício de suas funções institucionais” e empregado no “exercício de suas atribuições”, como previsto nos supracitados arts. 7º e 8º da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

Diante de todos os dispositivos normativos cotejados acima, não há dúvida de que o acesso a dados pessoais de terceiros, por meio de requisição ministerial, é um tipo de tratamento que, por resultar do exercício de atividade finalística a cargo dos órgãos de execução do Ministério Público (e não de órgãos de sua administração direta), não se sujeita ao regime de regulação mais concreto trazido pela LGPD, mas tão somente aos fundamentos do novo paradigma protetivo que a referida legislação inaugurou na ordem jurídica brasileira.

Nessa perspectiva, considerando que, à semelhança dos atos do Conselho Nacional de Justiça²⁶, às resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público se reconhece força de lei, enquanto ato normativo primário²⁷, referida entidade é quem

26 AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. MAGISTRATURA. EXAME PSICOTÉCNICO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO TEOR DA SÚMULA VINCULANTE 44. INOCORRÊNCIA. PREVISÃO DO EXAME EM RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO COM FORÇA DE LEI. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (STF, AgRg na Rcl 60445, Rel.: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe: 31-08-2023).

27 CONSTITUCIONAL. RESOLUÇÃO DO CNMP. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. 1. Resolução editada pelo CNMP no exercício de sua competência constitucional, em caráter geral e abstrato, não constitui ato normativo secundário. Ausentes outros vícios na petição inicial, as questões preliminares devem ser rejeitadas e ação direta conhecida. 2. Breves considerações sobre interceptações telefônicas: fundamentação das decisões, prorrogações e transcrições. 3. O ato impugnado insere-se na competência do CNMP de disciplinar os deveres funcionais dos membros do Ministério Público, entre os quais o dever de sigilo, e de zelar pela observância dos princípios previstos no art. 37 da Constituição, aí incluído o princípio da eficiência. 4. Ausência de violação à reserva de lei formal ou à autonomia funcional dos membros do *Parquet*. 5. Pedido em ação direta de inconstitucionalidade julgado improcedente. (STF, ADI 4263, Rel.: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe: 28-10-2020).

detêm a competência para, nos termos do art. 4º, § 1º, da LGPD, regulamentar o modo como esse novo paradigma de proteção de dados pessoais deve ser concretizado no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Sendo assim, prossegue-se com o exame mais acurado acerca da interação entre o poder requisitório do Ministério Público e o novo paradigma de proteção de dados pessoais introduzido pela LGPD, no § 1º de seu art. 4º, que compreende: **a)** de forma mais específica, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular, que se encontram, respectivamente, no art. 6º e nos arts. 17 a 22 da aludida legislação; **b)** os princípios da proporcionalidade e do devido processo legal, que, de modo geral, já são de observância obrigatória nos procedimentos da Administração Pública.

4.2. Princípios gerais de proteção e o poder requisitório do Ministério Público

4.2.1. Boa-fé

O art. 6º da LGPD elenca os princípios que devem ser observados durante a execução das atividades de tratamento de dados pessoais. Antes da apresentação do rol de incisos que contemplam cada princípio, o *caput* do referido dispositivo legal ainda traz a boa-fé como outra norma balizadora desse tipo de operação.

Como cláusula geral presente em praticamente todos os domínios jurídicos que afetam a vida dos cidadãos, a boa-fé tem, como conteúdo central, o dever de as pessoas agirem com lealdade perante aquelas com quem se relacionam, protegendo-se a confiança injustamente frustrada por atos contrários à conduta legitimamente esperada²⁸.

28 “Nas suas manifestações subjectiva e objectiva, a boa fé está ligada à confiança: a primeira dá, desta, o momento essencial; a segunda confere-lhe a base juspositiva necessária quando, para tanto, falte uma disposição legal específica. Ambas, por fim, carregam as razões sistemáticas que se realizam na confiança e justificam, explicando, a sua dignidade jurídica e cuja projecção transcende o campo civil.” (CORDEIRO, Antônio Menezes. *Da boa fé no direito civil*. 5ª reimp. Coimbra: Almedina, 2013. p. 1.250).

Nesse contexto, ao exigir a observância da boa-fé, a LGPD obriga o agente de tratamento a agir de forma leal perante o titular dos dados pessoais, o qual pode ter a confiança legítima de que suas informações apenas serão tratadas nos termos da legislação vigente, sem prejuízo de sua expectativa ser amparada, em caso de injusta frustração, pelas vias de correção disponibilizadas pelo direito²⁹.

Embora apresente íntima relação com os princípios elencados pela LGPD, que, em boa medida, podem ser considerados seus corolários, à boa-fé ainda se pode reconhecer certa autonomia, no interior desse novo paradigma protetivo de dados pessoais, por força dos deveres secundários (laterais ou anexos) que dela decorrem, a exemplo dos deveres de informação, de cuidado e de cooperação, os quais perduram durante toda a extensão do tratamento de dados pessoais e, em algumas hipóteses, até mesmo após a sua conclusão³⁰.

Nesse cenário, no tocante às atividades de tratamento de dados pessoais realizada pelos órgãos de execução do Ministério Público, cujo instrumento mais utilizado para acessá-los consiste no poder requisitório, é suficiente mencionar que os integrantes do *Parquet* se submetem ao Código de Ética instituído pela Resolução CNMP n. 261, de 11 de abril de 2023, a qual contém diversos princípios e dispositivos que impõem aos membros da Instituição o agir ético perante todos os cidadãos, entre os quais a boa-fé está expressamente prevista³¹.

29 “Em razão ainda da boa-fé, o titular da informação/dado pessoal tem confiança em que o tratamento da informação/dado pessoal será realizado de forma honesta e leal, atendendo, a um só tempo, ao legítimo interesse do tratamento e à proteção à privacidade do titular do direito.” (FERRAZ, Sérgio. *Lei geral de proteção de dados*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 31).

30 “Os deveres secundários comportam tratamento que abranja toda a relação jurídica. Assim, podem ser examinados durante o curso ou o desenvolvimento da relação jurídica, e, em certos casos, posteriormente ao adimplemento da obrigação principal. Consistem em indicações, atos de proteção, como o dever de afastar danos, atos de vigilância, de guarda, de cooperação, de assistência.” (SILVA, Clóvis do Couto e. *A obrigação como processo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 93).

31 **Art. 20.** O membro do Ministério Público zelará pela razoável duração dos procedimentos e dos processos sob sua responsabilidade, prevenindo, reprimindo ou, se for o caso, requerendo à autoridade competente que previna ou reprima toda e qualquer iniciativa protelatória ou atentatória à boa-fé processual.

4.2.2. Finalidade, adequação e necessidade

Os princípios da finalidade, da adequação e da necessidade encontram-se previstos, respectivamente, nos incisos I, II e III do art. 6º da LGPD, redigidos nos seguintes termos:

Art. 6º. 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; **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 [...].

O Ministério Público, enquanto instituição de Estado, somente pode atuar para consecução das finalidades determinadas pela ordem jurídica em vigor e apenas na medida em que essa atuação for adequada e necessária. Portanto, são as próprias normas vigentes que estabelecem o dever-poder do *Parquet* de, no exercício de suas atribuições finalísticas, obter e tratar dados pessoais de terceiros, mas, igualmente, de assim agir de acordo com a regulação normativa existente.

De forma concisa, finalidade, adequação e necessidade são princípios que sintetizam a ideia de legitimidade, a qual é um atributo presumido dos atos públicos em geral³². Não é diferente em relação à atuação ministerial, inclusive no tocante ao tratamento de dados pessoais: em razão de toda a sua arquitetura institucional e dos

32 “O sistema jurídico presume, até prova em contrário, a regularidade do exercício da função estatal. Trata-se de uma decorrência do princípio da presunção de regularidade das normas jurídicas editadas pelo Estado – as leis são presumidamente constitucionais e os atos administrativos são presumidamente constitucionais e legais.” (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Ato administrativo e procedimento administrativo*. Tratado de Direito Administrativo. Vol. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015). (e-book).

mecanismos de controle existentes, presume-se que as operações de tratamento feitas pelo Ministério Público são legítimas.

Essa formatação se dá sem prejuízo de o titular ter acesso ao procedimento no interior do qual os seus dados foram obtidos e onde o seu tratamento é feito pelo Ministério Público, bem como não o impede de demandar a responsabilização cabível diante de um eventual uso indevido das suas informações.

Esses aspectos ainda serão abordados nos tópicos relativos aos princípios do livre acesso, da transparência, da responsabilização e da prestação de contas. Sem embargo, adianta-se que, por força de regulamentações em vigor há bastante tempo, o exercício do poder requisitório já possui mecanismos de controle de legitimidade *lato sensu*, o que, por certo, abrange a fiscalização da finalidade à qual se direciona, assim como de sua adequação e necessidade.

A se iniciar pela vedação à expedição de requisições quando o membro do Ministério Público está somente diante de uma notícia de fato, isto é, de um informe de ilicitude, sem que tenha havido a instauração de um efetivo procedimento que vise à apuração do ocorrido. Esse é o teor do parágrafo único do art. 3º da Resolução CNMP n. 174, de 4 de julho de 2017, redigido *in verbis*:

Art. 3º. A Notícia de Fato será apreciada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento, prorrogável uma vez, fundamentadamente, por até 90 (noventa) dias. **Parágrafo único.** No prazo do *caput*, o membro do Ministério Público poderá colher informações preliminares imprescindíveis para deliberar sobre a instauração do procedimento próprio, sendo vedada a expedição de requisições.

Na esfera cível, os principais procedimentos investigatórios manejados pelo Ministério Público são o inquérito civil e o procedimento preparatório. Ao disciplinar esses instrumentos, a Resolução CNMP n. 23, de 17 de setembro de 2007, estabelece o dever do membro do *Parquet* de fundamentar o exercício do poder requisitório, o

que, por conseguinte, compreende a demonstração de que os dados requisitados são adequados e necessários ao atendimento de uma finalidade legítima:

Art. 6º. A instrução do inquérito civil será presidida por membro do Ministério Público a quem for conferida essa atribuição, nos termos da lei. [...] **§ 10.** Todos os ofícios requisitórios de informações ao inquérito civil e ao procedimento preparatório deverão ser fundamentados e acompanhados de cópia da portaria que instaurou o procedimento ou da indicação precisa do endereço eletrônico oficial em que tal peça esteja disponibilizada.

Na esfera criminal, o principal instrumento de investigação do Ministério Público é o procedimento investigatório criminal. Ao disciplinar o instrumento em tela, embora adotando outra estrutura redacional, a Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, igualmente contempla a responsabilidade do membro do *Parquet* pelo eventual uso indevido de seu poder requisitório:

Art. 7º. O membro do Ministério Público, observadas as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e sem prejuízo de outras providências inerentes a sua atribuição funcional, poderá: [...] **§ 9º.** O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo e de documentos assim classificados.

Assim, percebe-se que o Ministério Público já possui legislação específica que regulamenta, no âmbito da atividade-fim, de forma adequada, a observância dos princípios da finalidade, da adequação e da necessidade no tratamento dos dados pessoais que são obtidos por meio do exercício do poder requisitório da Instituição.

Noutras palavras: esses princípios e a legitimidade do poder requisitório do Ministério Público irradiam da autorização constitucional para que a Instituição instaure “inquéritos civis e procedimentos administrativos de sua competência” (art. 129, incisos III e VI, da CF). Afinal, havendo expediente formalmente instaurado, há presunção de legalidade e do preenchimento dos princípios acima mencionados, sem

prejuízo de a parte interessada poder (como já podia, antes mesmo da LGPD) buscar as providências que julgue mais adequadas à tutela do direito que entenda lhe assistir.

4.2.3. Livre acesso, transparência, responsabilização e prestação de contas

Os princípios do livre acesso, da transparência, da responsabilização e da prestação de contas encontram-se previstos, respectivamente, nos incisos IV, VI e X do art. 6º da LGPD, com a seguinte redação:

Art. 6º. As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: [...] **IV** - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais; [...] **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; [...] **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.

A publicidade dos atos da Administração Pública é fundamental para que os cidadãos consigam fiscalizar e exercer o legítimo controle popular sobre a atuação dos governantes, bem como assegurar a responsabilização daqueles que agiram com violação ao interesse público.

No âmbito do Ministério Público, a situação não é diferente: como regra, os procedimentos por meio dos quais se exerce a atividade finalística são públicos, seja na esfera cível³³ ou criminal³⁴, ressalvados os casos em que a imposição de sigilo

³³ De acordo com o art. 7º, *caput*, da Resolução CNMP n. 23, de 17 de setembro de 2007: “Aplica-se ao inquérito civil o princípio da publicidade dos atos, com exceção dos casos em que haja sigilo legal ou em que a publicidade possa acarretar prejuízo às investigações, casos em que a decretação do sigilo legal deverá ser motivada”. O referido ato normativo ainda contém outras várias disposições com amplo detalhamento a respeito da necessidade de observância do princípio da publicidade.

³⁴ De acordo com o art. 8º, *caput*, da Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017: “Os atos e peças do procedimento investigatório criminal são públicos, nos termos desta Resolução, salvo disposição legal em contrário ou por razões de interesse público ou conveniência da investigação”. O ato normativo em tela contém outras disposições concretizadoras do princípio da publicidade, à semelhança da regulamentação existente para os procedimentos de natureza cível.

é necessária à proteção do próprio interesse público ou ao resguardo de algum outro interesse juridicamente protegido. Destarte, os dados requisitados pelo *Parquet*, por instruírem procedimentos da Instituição dotados, em regra, de caráter público, podem ser consultados não só pelo titular das informações, como por qualquer cidadão, a fim de se conferir se o poder requisitório foi, ou não, devidamente utilizado.

Todavia, com a entrada em vigor da LGPD e do novo paradigma protetivo por ela inaugurado, tem se revelado desafiadora a tentativa de compatibilização entre a publicidade dos procedimentos afetos à atuação finalística do Ministério Público e a proteção dos dados pessoais que neles são armazenados.

Afinal, de um lado, o nível de amadurecimento institucional e de evolução dos mecanismos tecnológicos tem permitido o aumento da publicidade para garantia do livre acesso e da transparência àqueles que são investigados ou cujas informações estão sendo tratadas em procedimentos da atividade-fim do Ministério Público. Mas, de outro lado, essa mesma publicidade é assegurada à população em geral, porque o que se submete à fiscalização dos cidadãos não é somente a forma como o *Parquet* faz o tratamento de dados pessoais, e sim toda a sua atuação finalística, a qual interessa a toda a sociedade, e não só àquele que tem suas informações tratadas pela Instituição.

A propósito, considerando que se aplica ao Ministério Público, no que for cabível, as normas basilares que regem a magistratura nacional, elencadas no art. 93 da Constituição Federal³⁵, é de se observar que o referido preceito constitucional, em seu inciso IX, estabelece explicitamente a publicidade dos atos finalísticos do Poder Judiciário (e, por simetria, do *Parquet*), considerando que o direito à intimidade do interessado no sigilo não deve prejudicar o interesse público de acesso à informação:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os

³⁵ Esse é o teor do art. 129, § 4º, da Constituição Federal: “Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93”.

seguintes princípios: [...] IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação [...].

Nessa quadra, o desafio atualmente enfrentado, cuja maior complexidade certamente reside nas barreiras tecnológicas, consiste em equalizar a publicidade dos procedimentos em trâmite no Ministério Público à coletividade com a anonimização (assim como outras técnicas de proteção) dos dados pessoais tratados no interior daqueles autos, quando seu conhecimento pelo público em geral em nada contribuir para a garantia fundamental de fiscalização dos atos do poder público por qualquer cidadão.

Na busca pelo atingimento do equilíbrio entre os princípios do livre acesso e da transparência, em um espectro, e, em outro, os princípios da responsabilidade e da prestação de contas quanto à eficácia da proteção de dados pessoais, tramita, no Conselho Nacional do Ministério Público, proposta de resolução para a instituição da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e do Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais do Ministério Público brasileiro³⁶.

Entre outras disposições, a proposta de resolução contempla a utilização, pelo Ministério Público brasileiro, de soluções e ferramentas capazes de permitir que os dados tratados pela Instituição, seja pelos seus órgãos da administração direta ou pelos órgãos de execução incumbidos das atividades finalísticas³⁷, não sejam objeto de publicização indevida, sem prejuízo da transparência das informações indispensáveis ao exercício do direito constitucional dos cidadãos de fiscalização do Poder Público:

36 A minuta da proposta em tramitação pode ser acessada por meio do seguinte endereço eletrônico: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP_RES_POLITICA_NACIONAL_PRO_TECOA_DADOS_PESSOAIS.pdf (acesso em 26.10.2023).

37 **Art. 63.** No âmbito do Ministério Público brasileiro o dado pessoal será protegido e tratado nos termos da presente Resolução, quer na sua atuação administrativa, quer na finalística, com as distinções necessárias e respeitados, sempre, os princípios previstos no art. 3º, com a ressalva do seu parágrafo único.

Art. 1º. Esta Resolução define diretrizes para as ações de planejamento e de execução das obrigações funcionais e da gestão administrativa do Ministério Público brasileiro em prol da proteção de dados pessoais e da autodeterminação informativa da pessoa natural, com os seguintes objetivos: [...] **IV** - assegurar que o Ministério Público brasileiro, para o pleno exercício de suas atividades no desempenho da defesa do regime democrático e da ordem jurídica, em especial para a tutela dos direitos fundamentais lesados por condutas de terceiros, realize o tratamento de dados pessoais de forma a conciliar os princípios da publicidade e da eficiência com a proteção da intimidade e da vida privada da pessoa natural; **V** - disciplinar, no âmbito interno dos ramos e das unidades do Ministério Público, estruturas especializadas, procedimentos e medidas necessárias para a conjugação da imprescindibilidade de tratamento de dados pessoais e a proteção à privacidade e à intimidade a eles inerentes; e **VI** - estabelecer diretrizes que orientarão o aprimoramento contínuo de mecanismos de proteção de dados pessoais, inclusive nos campos do planejamento, governança, administração de processos e procedimentos, elaboração de normas, rotinas operacionais, práticas organizacionais, desenvolvimento e gestão de sistemas de informação e relação com a imprensa.

Assim, os princípios do livre acesso, da transparência, da responsabilização e da prestação de contas têm como ser conciliados dentro da estrutura institucional e do escopo da atuação funcional do Ministério Público, que já possui mecanismos para garantir a publicidade de seus atos aos cidadãos, inclusive das informações obtidas por meio do poder requisitório, sem prejuízo do processo de evolução tecnológica e de aprimoramento normativo e gerencial em curso para garantia da privacidade dos dados pessoais cujo tratamento seja indispensável à consecução do interesse público tutelado pelo *Parquet*.

4.2.4. Qualidade dos dados, segurança, prevenção e não discriminação

Por fim, os princípios da qualidade dos dados, da segurança, da prevenção e da não discriminação estão previstos, respectivamente, nos incisos V, VII, VIII e IX do art. 6º da LGPD, *in verbis*:

Art. 6º. As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: [...] **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; **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;

As unidades do Ministério Público brasileiro, cada uma à sua maneira, já são dotadas de regulamentos e de estruturas de tecnologia da informação visando à garantia da segurança dos dados sob a sua custódia e à prevenção de incidentes que possam causar danos à Instituição ou a terceiros. Ilustrativamente, cita-se a Resolução CNMP n. 156, de 13 de dezembro de 2016, instituidora da Política de Segurança Institucional e do Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, que inicia a subseção relativa à segurança da informação com o seguinte dispositivo:

Art. 7º. A segurança da informação compreende o conjunto de medidas voltadas a proteger dados e informações sensíveis ou sigilosas, cujo acesso ou divulgação não autorizados possa acarretar prejuízos de qualquer natureza ao Ministério Público ou proporcionar vantagem a atores antagônicos.

Aliás, o § 1º do preceito normativo transcrito acima incorpora o princípio da qualidade, ao afirmar que “a segurança da informação visa garantir a integridade, o sigilo, a **autenticidade**, a disponibilidade, o não repúdio e a **atualidade** do dado, informação ou conhecimento” (sem destaque no original). Em outros dizeres, buscar a manutenção de dados autênticos e atualizados já integra a política institucional de segurança da informação do Ministério Público brasileiro, independentemente de tais dados terem sido obtidos por meio do poder requisitório ou de outro instrumento.

Outrossim, a título de exemplo, menciona-se a Portaria CNMP-PRESI n. 250, de 3 de agosto de 2023, instituidora da Política de Privacidade do Conselho

Nacional do Ministério Público, que “regulamenta a proteção de dados pessoais nas atividades finalísticas e administrativas pelo CNMP, assim como no relacionamento do órgão com membros, advogados, cidadãos, servidores, colaboradores, contratados e com o público em geral”. Ao estabelecer as diretrizes para o tratamento de dados pessoais, o ato normativo em tela é expresso ao encampar os princípios da qualidade, da segurança e da prevenção, dispondo que:

Art. 12. Os dados pessoais tratados no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público devem ser mantidos exatos, adequados e atualizados, devendo ser retificados mediante solicitação do titular, ou quando verificada sua impropriedade.

Art. 13. O Conselho Nacional do Ministério Público deverá aplicar as medidas técnicas e organizacionais aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão de tais dados.

Todos os ramos que compõem o Ministério Público brasileiro atualmente trilham o mesmo caminho. Seja em âmbito federal ou estadual, em atenção à LGPD e às boas práticas em matéria de proteção de dados pessoais, Políticas de Proteção e Privacidade de Dados específicas estão sendo aprovadas e executadas, a evidenciar a preocupação e a postura pró-ativa do *Parquet* brasileiro em relação ao tema.

Em tempo, como é cediço, o combate à discriminação consiste em uma das funções institucionais mais importantes do Ministério Público, enquanto Instituição responsável pela defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e da ordem jurídica como um todo, que proíbe expressamente a “discriminação atentatória dos direitos e liberdade fundamentais”, nos termos do art. 5º, inciso XLI, da Constituição Federal.

Por conseguinte, não há dúvida de que, enquanto agente de tratamento, o Ministério Público não pode utilizar os dados requisitados de forma indevida, para fins discriminatórios ou ilícitos. Apesar de consistir em algo absolutamente inerente à

própria vocação institucional do *Parquet* na atual ordem constitucional, a vedação a qualquer tratamento discriminatório consta, de forma expressa, no art. 9º do Código de Ética do Ministério Público, assim redigido:

Art. 9º. O membro do Ministério Público, no exercício de suas atribuições, assegurará igualdade de tratamento aos sujeitos do sistema de Justiça e a todos os cidadãos, e evitará qualquer espécie de tratamento discriminatório, injusto ou arbitrário.

Desta feita, conclui-se que o Ministério Público brasileiro está estruturado para cumprir e, na prática, já atende satisfatoriamente as exigências dos princípios da qualidade dos dados, da segurança, da prevenção e da não discriminação, no que tange ao tratamento de dados pessoais sujeitos à sua custódia, sobretudo daqueles obtidos por meio do exercício do poder requisitório.

4.3. Direitos do titular e o poder requisitório do Ministério Público

Ancorados nos direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade³⁸, os específicos direitos do titular de dados pessoais estão elencados no Capítulo III e, mais detalhadamente, no art. 18 da LGPD:

Art. 18. O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição: **I** - confirmação da existência de tratamento; **II** - acesso aos dados; **III** - correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados; **IV** - anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto nesta Lei; **V** - portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto, mediante requisição expressa, de acordo com a regulamentação da autoridade nacional, observados os segredos comercial e industrial; **VI** - eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular, exceto nas hipóteses previstas no art. 16 desta Lei; **VII** - informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados; **VIII** - informação

³⁸ Conforme consignado no art. 17 da própria LGPD: “Toda pessoa natural tem assegurada a titularidade de seus dados pessoais e garantidos os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade, nos termos desta Lei”.

sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e sobre as consequências da negativa; **IX** – revogação do consentimento, nos termos do § 5º do art. 8º desta Lei.

De início, é importante salientar e diferenciar o poder requisitório de que dispõe o Ministério Público da requisição à que o art. 18 da LGPD se refere como um instrumento por meio do qual o titular dos dados pessoais pode exercer seus direitos perante o controlador.

Por mais que se tenha pretendido enaltecer o direito do cidadão à proteção dos dados pessoais e à obrigatoriedade de os controladores respeitarem as normas decorrentes do regime protetivo, a escolha do termo “requisição” foi infeliz, uma vez que se trata de conceito dotado de significado técnico já enraizado na prática jurídica brasileira. É assente a compreensão de que a requisição apenas pode ser expedida por quem detém poder de império e é capaz de unilateralmente gerar para outrem algum dever ou obrigação, o que, em regra, não se reconhece a pessoas privadas.

Com efeito, é necessário conferir à expressão “requisição”, trazida pelo *caput* do art. 18 da LGPD, o significado adequado à natureza privada da pretensão de providências que os cidadãos podem demandar dos controladores de dados pessoais. É dizer, a sua correta interpretação corresponde ao direito de o titular peticionar ao controlador, a fim de obter alguma das medidas elencadas no preceito normativo supracitado, e de não ter a sua pretensão ignorada, a qual deve ser respondida pelo destinatário da “requisição”, mesmo que a resposta não atenda a sua reivindicação.

Nesse sentido, o exame conjunto dos §§ 3º e 4º do próprio art. 18 da LGPD³⁹ indica que realmente não se trata de prerrogativa do titular de simplesmente impor

³⁹ **Art. 18.** O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição: [...] **§ 3º.** Os direitos previstos neste artigo serão exercidos mediante requerimento expresso do titular ou de representante legalmente constituído, a agente de tratamento. **§ 4º.** Em caso de impossibilidade de adoção imediata da providência de que trata o § 3º deste artigo, o controlador enviará ao titular resposta em que poderá: **I** – comunicar que não é agente de tratamento dos dados e indicar, sempre que possível, o agente; ou **II** – indicar as razões de fato ou de direito que impedem a adoção imediata da providência.

ao controlador a execução de certa providência prevista no referido dispositivo legal, mas sim de requerer que a medida seja realizada e que o requerimento receba algum tipo de resposta, ainda que insatisfatória:

A redação da norma em seu caput pode, à primeira vista, sugerir que exista obrigatoriedade do atendimento, por parte do controlador, quanto a uma pretensão que lhe tenha sido endereçada na forma de requisição. Entretanto, o § 4º desse mesmo artigo reconhece, desde logo, que existem hipóteses em que há impossibilidade de atendimento da pretensão. De todo modo, e já se adianta o tema quanto a esse aspecto, o que se impõe ao controlador é que sempre processe a requisição que lhe é formulada, não sendo admissível ignorá-la, ainda que possa se mostrar ilegítima ou despropositada. A lógica desse específico dispositivo, em linha com o que estabelece o Regulamento Europeu, pressupõe a análise, por parte do controlador, quanto às requisições que lhe sejam enviadas, para, a partir de então, valorar se poderão, ou não, ser atendidas, com base nos fundamentos da própria lei⁴⁰.

Dito disso, procedendo-se à análise dos direitos propriamente elencados no art. 18 da LGPD, já se nota, de antemão, que um deles é visivelmente incompatível com o tipo de tratamento feito pelo Ministério Público: a ideia de portabilidade de dados a outro fornecedor de produto ou serviço é claramente estranha às atividades do *Parquet* que envolvem o manuseio de dados pessoais.

Por sua vez, alguns outros não encaram maiores óbices ao reconhecimento da sua aplicabilidade: como já ocorria antes mesmo da entrada em vigor da LGPD⁴¹, excetuadas as hipóteses de sigilo, o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público é perfeitamente conciliável com a pretensão do titular de ter mais informações sobre

40 MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Ópice (Coord.). *LGPD: lei geral de proteção de dados comentada*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 248-249. (e-book).

41 Sem embargo da proteção jurídica que poderia ser reconhecida à égide de regimes anteriores, na atual ordem constitucional houve a introdução de garantia fundamental especificamente voltada à tutela desse tipo de pretensão. Trata-se do *habeas data*, previsto no art. 5º, inciso LXII, da Constituição Federal (e regulamentado pela Lei n. 9.507, de 12 de novembro de 1997), que tem por finalidade assegurar “o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público” e “a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

o uso de seus dados que é feito pelo Estado e solicitar a retificação daqueles que não estejam corretos.

Nesse ponto, é suficiente apontar que, embora a proteção de dados tenha sido expressamente reconhecida como direito fundamental dos cidadãos, igualmente é uma garantia da coletividade que as informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado tenham o seu sigilo preservado⁴².

Logo, os direitos do titular de confirmação da existência de tratamento, de acesso aos dados e de retificá-los, no que se refere às informações requisitadas pelo Ministério Público e utilizadas em procedimentos finalísticos, devem ser interpretados e exercidos de forma compatível com o sigilo que pode ser legitimamente decretado, visando à proteção de garantia fundamental assegurada à sociedade como um todo.

Sob outro prisma, há dois direitos dos titulares que, conquanto também compatíveis em abstrato com o poder requisitório e com as demais prerrogativas do Ministério Público em sua atuação finalística, necessitam de conformação ainda mais ajustada às especificidades da função ministerial: **a)** de um lado, o direito ao bloqueio, à anonimização e à eliminação de dados desnecessários, tratados indevidamente ou excessivos; **b)** de outro lado, o direito à informação sobre quais as entidades, públicas ou privadas, com quem houve o compartilhamento dos dados do titular.

Em princípio, é certo que inexistente razão para um órgão do Poder Público tratar dados desnecessários ou excessivos, e seguramente não há como se admitir que o tratamento possa ser feito com violação às normas jurídicas vigentes. No entanto, o que se faz necessário frisar é que a definição desses conceitos (*desnecessário*, *excessivo* ou *indevido*) não se sujeita à interpretação unilateral do titular.

⁴² De acordo com o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Existem dados que o Poder Público naturalmente precisa tratar sem prazo determinado, pois se referem aos aspectos mais elementares da vida das pessoas em âmbito civil e na sociedade de forma geral. Outrossim, há diversos setores de atuação do Estado em que manter bancos de dados com informações dos indivíduos é muito importante para a proteção de interesses públicos absolutamente fundamentais para a coordenação social e manutenção da ordem pública:

Não faria sentido conceber que um cidadão pudesse requerer ao Poder Público a portabilidade de seus dados constantes de determinada base de dados governamentais, ou que alguém pudesse se dirigir a um cartório para solicitar a eliminação de seus dados pessoais, ou, ainda, que se pretendesse negar consentimento para que a Receita Federal processasse uma determinada declaração de imposto de renda. Dito de outro modo, ainda que esteja claro que a LGPD e seus princípios são plenamente aplicáveis ao Poder Público, também é evidente que a incidência das normas não se dará necessariamente de maneira idêntica sobre as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado⁴³.

No mesmo sentido, a despeito de existirem várias situações em que não há prejuízo de o titular ter ciência acerca de quais são as entidades com quem houve o compartilhamento de seus dados pessoais, esse tipo de tratamento, quando realizado entre órgãos públicos, pode se revestir de sigilo, para a proteção de interesse público imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado. Pense-se, por exemplo, nas informações compartilhadas entre Polícia Civil e Ministério Público (que já poderia obtê-las de todo modo, por meio do exercício do poder requisitório), durante processo de construção de estratégia para o enfrentamento de certa organização criminosa.

Então, apesar de esses direitos serem conciliáveis com as prerrogativas dos órgãos de execução do Ministério Público, subsiste a possibilidade de as informações ou providências pretendidas pelo titular serem recusadas, para a tutela de interesse público constitucionalmente protegido.

43 WIMMER, Miriam. *O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público*. in DONEDA, Danilo (et al.) (Coord.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 440 (e-book).

Em contrapartida, o art. 18 da LGPD elenca direitos que não têm como ser compatibilizados com o poder requisitório e as atividades finalísticas do Ministério Público, por uma razão elementar: o tratamento realizado pelos órgãos de execução do *Parquet* não é baseado no consentimento do titular dos dados pessoais.

Na realidade, como já demonstrado anteriormente, a atividade-fim dos órgãos do *Parquet* não se sujeita a nenhum dos regimes regulatórios mais concretos que estão disciplinados na LGPD, mas apenas ao novo paradigma protetivo que foi por ela introduzido. Nada obstante, mesmo que se pretendesse submeter a atuação finalística do Ministério Público à regulação mais detalhada contida na LGPD, ainda assim seria inafastável a conclusão de que o tratamento realizado em seu âmbito não haure a sua base normativa primária do consentimento do titular.

Afinal, as bases de tratamento de dados pessoais estão arroladas no art. 7º da LGPD, o qual é expresso ao diferenciar os casos em que o tratamento é baseado no consentimento do titular daqueles baseados na necessidade de o controlador cumprir obrigação legal ou regulatória no dever do Estado de executar políticas públicas (o que, com maior razão, aplica-se ao Ministério Público, cujas obrigações e deveres têm origem e fundamento expresso no próprio texto constitucional):

Art. 7º. O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: **I** - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular; **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 respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei; [...].

Esse é igualmente o entendimento adotado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais:

Diante dessas características, em muitas ocasiões, o consentimento não será a base legal mais apropriada para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, notadamente quando o tratamento for

necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesses casos, o órgão ou a entidade exerce prerrogativas estatais típicas, que se impõem sobre os titulares em uma relação de desbalanceamento de forças, na qual o cidadão não possui condições efetivas de se manifestar livremente sobre o uso de seus dados pessoais.⁴⁴

Por certo, conforme previsto no § 6º do dispositivo legal supracitado, “[a] eventual dispensa da exigência do consentimento não desobriga os agentes de tratamento das demais obrigações previstas nesta Lei, especialmente da observância dos princípios gerais e da garantia dos direitos do titular”. Todavia, não há dúvida de que, nos casos em que o consentimento é dispensado, não há como se pretender a aplicação dos direitos que dele são dependentes.

Aliás, embora sem a robustez necessária para gerar a introdução de novo paradigma protetivo dos dados pessoais, a própria Lei de Acesso à Informação, ao buscar assegurar a proteção desse tipo de informação, já apontava que, a despeito da relevância do consentimento para a legitimidade do tratamento, ele não é exigido nos casos em que os dados pessoais são necessários à tutela do interesse público:

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. **§ 1º.** As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: [...] **II** - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem. [...] **§ 3º.** O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: [...] **V** - à proteção do interesse público e geral preponderante.

Por isso, os direitos previstos nos incisos VI, VIII e IX do art. 18 da LGPD, por terem como pressuposto o consentimento do titular como a base de tratamento dos dados pessoais, são insuscetíveis de aplicação nos casos em que as informações são tratadas pelo Ministério Público no exercício da atividade-fim, sobretudo quando as obtêm por meio de seu poder requisitório.

44 BRASIL. *Guia orientativo: tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*. Versão 2.0. Brasília: ANPD, 2023. p. 11.

4.4. Proporcionalidade e o poder requisitório do Ministério Público

Além dos princípios gerais e dos direitos do titular nela previstos, a LGPD afirma que o novo paradigma de proteção de dados pessoais também compreende o princípio da proporcionalidade. Apesar das várias críticas formuladas contra ela, a ideia de proporcionalidade é, no Brasil, bastante difundida e normalmente associada à elaboração teórica do jurista alemão Robert Alexy, que, em linhas gerais, concebe-a como uma máxima (e não como princípio⁴⁵) que busca conferir maior racionalidade às decisões que envolvem conflitos entre direitos fundamentais ou intervenções do Estado em direitos fundamentais, para a satisfação de um interesse público ou outro direito também protegido pelo ordenamento constitucional.

A ideia central é a de que as normas que consagram direitos fundamentais comportam-se como princípios: elas não operam na lógica “tudo ou nada”, mas sim como mandados de otimização. É possível que um mesmo direito fundamental sofra uma restrição maior ou menor, a fim de que seja conciliado com outro direito dotado do mesmo *status* constitucional ou com intervenção estatal indispensável à proteção de interesses basilares da coletividade. Em todo caso, o importante é que a limitação não afete o núcleo essencial do direito fundamental restringido. A proporcionalidade, então, propõe-se a racionalizar a identificação de quando uma restrição a um direito fundamental tornou-se inconstitucional, por atingi-lo em seu núcleo essencial⁴⁶.

45 “A máxima da proporcionalidade é com frequência denominada ‘princípio da proporcionalidade’. Nesse caso, no entanto, não se trata de um princípio no sentido aqui empregado. A adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito não são sopesadas contra algo. Não se pode dizer que elas às vezes tenham precedência, e às vezes não. O que se indaga é, na verdade, se as máximas parciais foram satisfeitas ou não, e sua não-satisfação tem como consequência uma ilegalidade. As três máximas parciais devem ser, portanto, consideradas como regras” (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 117).

46 “Ambos os conceitos – conteúdo essencial e proporcionalidade – guardam íntima relação: restrições a direitos fundamentais que passam no teste da proporcionalidade não afetam o conteúdo essencial dos direitos restringidos” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 197).

Para alcançar esse propósito, a proporcionalidade se vale de três máximas parciais que, na sequência específica em que se apresentam, servem como testes para a avaliação da constitucionalidade da restrição que se pretende impor a certo direito fundamental. Se fracassar em qualquer um dos estágios, a medida escrutinada pode ser considerada desproporcional desde logo; caso consiga atender as exigências das três etapas, a providência restritiva cogitada poderá ser, enfim, efetivada na prática, pois se provou não ser ofensiva ao núcleo essencial do direito fundamental atingido.

A primeira máxima parcial é a adequação: a intervenção cogitada, embora atinga o direito fundamental em alguma medida, realmente promove o outro direito fundamental envolvido no conflito ou atende a finalidade da intromissão estatal que se pretende efetivar. Se a medida escrutinada é inadequada, de antemão já se conclui que a restrição ao direito fundamental por ela gerada é desproporcional e, portanto, não deve ser concretizada.

A segunda máxima parcial é a da necessidade: a intervenção cogitada, apesar de cercear o direito fundamental envolvido no conflito, é a única capaz de garantir, com a mesma intensidade, a promoção do outro direito fundamental ou o alcance da finalidade da ação estatal conjecturada. Se existir alguma outra medida apta a atingir o mesmo fim, porém de forma menos restritiva ao direito fundamental conflitante, então é porque a providência submetida ao teste é desnecessária, ou seja, desproporcional e, por isso, deve ser rejeitada.

A terceira máxima parcial é a da proporcionalidade em sentido estrito: com a confirmação de que a medida examinada é adequada e necessária, procede-se à equalização do grau de satisfação do direito ou interesse que ela pretende promover com o nível de restrição a se impor ao direito fundamental conflitante. Desse modo, “[q]uanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto

maior terá que ser a importância da satisfação do outro”⁴⁷. Esse sopesamento, por sua vez, também demanda a observância de outros três critérios, por meio dos quais será equilibrada a realização e a limitação dos direitos ou interesses em conflito⁴⁸.

Com efeito, seguindo a mesma lógica aplicada a todos os órgãos estatais, não há muita dúvida de que os atos praticados pelo Ministério Público em meio à sua atividade finalística, em especial por meio do exercício do poder requisitório, devem igualmente se conformar à ideia de proporcionalidade.

Em outros dizeres, trazendo para o escopo da proteção de dados pessoais, é certo que o *Parquet* deve requisitar somente as informações adequadas e necessárias ao desempenho das suas funções institucionais e com a cautela de que, ao assim agir, atinja a intimidade e a privacidade dos cidadãos na proporção do grau de satisfação do interesse público, sem violar o núcleo essencial daqueles direitos fundamentais.

A partir dessas considerações, resta saber por qual razão a LGPD, no § 1º de seu art. 4º, ao trazer o novo paradigma de proteção de dados pessoais, fez questão de ressaltar que ele é igualmente composto de “medidas proporcionais e estritamente necessárias”, sem se contentar com a referência que é feita, no mesmo preceito legal, aos princípios gerais de proteção previstos no art. 6º da aludida legislação, os quais já mencionam expressamente a adequação e a necessidade.

Apesar de ser plausível a tese de que essa repetição foi mero excesso ou reforço retórico legislativo, possivelmente o intuito da referência à proporcionalidade foi ressaltar a relevância também do sopesamento (ou ponderação), que, ao contrário

47 ALEX, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 593.

48 “No primeiro é avaliado o grau de não-satisfação ou afetação de um dos princípios. Depois, em um segundo passo, avalia-se a importância da satisfação do princípio colidente. Por fim, em um terceiro passo, deve ser avaliado se a importância da satisfação do princípio colidente justifica a afetação ou a não-satisfação do outro princípio” (ALEX, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 594).

da adequação e da necessidade, não tem como ser elencado como princípio geral de forma autônoma. Afinal, o sopesamento não funciona como os princípios de proteção previsto na LGPD⁴⁹, e sim como uma máxima a ser observada na tomada de decisão envolvendo intromissões no direito fundamental à proteção de dados pessoais. Esse parece ter sido o entendimento encampado igualmente pelo projeto de resolução que institui a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e o Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais do Ministério Público brasileiro⁵⁰.

De todo modo, a proporcionalidade, seja como princípio, regra ou diretriz do tratamento de dados pessoais, é perfeitamente compatível com o exercício o poder requisitório do Ministério Público, o qual já é balizado pela obrigatoriedade de serem demonstradas a adequação e a necessidade dos dados requisitados para a realização das funções institucionais do *Parquet*, assim como a de a intromissão na intimidade e na privacidade dos cidadãos ser a menor possível e manter correlação com o grau de satisfação do interesse público tutelado pelos órgãos ministeriais.

4.5. Devido processo legal e o poder requisitório do Ministério Público

O último componente do novo paradigma protetivo dos dados pessoais, inaugurado pelo § 1º do art. 4º da LGPD, é o devido processo legal.

49 Como visto, para Alexy, esse também não é o caso da adequação, da necessidade ou nem sequer da própria proporcionalidade. No mesmo sentido: “Princípio, nos termos deste trabalho, é uma norma que exige que algo seja realizado na maior medida possível diante das condições fáticas e jurídicas do caso concreto. A proporcionalidade, como será visto nos próximos tópicos, não segue esse raciocínio. Ao contrário, tem ela a estrutura de uma regra, porque impõe um dever definitivo: se for o caso de aplicá-la, essa aplicação não está sujeita a condicionantes fáticas e jurídicas do caso concreto. Sua aplicação é, portanto, feita no todo.” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 168).

50 **Art. 3º.** Esta Resolução adotará os seguintes princípios como vetores para a promoção da proteção de dados pessoais pelo Ministério Público: [...] **Parágrafo único.** Em caso de conflito entre os princípios de proteção de dados pessoais e os demais princípios constitucionais, dever-se-á proceder a devida ponderação, observados necessariamente os deveres constitucionais do Ministério Público, buscando alcançar a concordância prática entre os princípios envolvidos. (https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP_RES_POLITICA_NACIONAL_PRO_TCAO_DADOS_PESSOAIS.pdf) (acesso em 26.10.2023).

Em linhas gerais, o devido processo legal consiste na garantia tanto de que o exercício de um poder ocorra de forma procedimentalizada, o que viabiliza o seu controle por aquele que tem o direito de fiscalizá-lo, quanto de que a pessoa afetada pelo poder exercido tenha meios de se insurgir contra ele, para contê-lo ou bloqueá-lo naquilo que contrariar a ordem jurídica vigente.

Ao longo de sua evolução histórica, o conceito de devido processo legal foi se ressignificando, de modo a expandir suas dimensões e fundamentar a derivação⁵¹ de outros direitos e garantias fundamentais, que eram considerados, até pouco tempo atrás, oponíveis apenas contra o Estado. Recentemente, ao se reconhecer a existência de uma eficácia horizontal dos direitos e garantias fundamentais⁵², a necessidade de observância dos corolários do devido processo legal irradiou-se para a generalidade das relações privadas.

A Constituição Federal, para além de assegurar expressamente o direito ao devido processo legal, igualmente incorpora vários outros decorrentes daquele, cuja observância é inexorável sempre que alguém estiver correndo o risco de sofrer lesão à sua liberdade ou a algum bem protegido pela ordem jurídica (o que, sem dúvidas, inclui a proteção dos dados pessoais, por também ser um direito fundamental):

51 “O devido processo (processo justo) pressupõe a incidência da isonomia; do contraditório; do direito à prova; da igualdade de armas; da motivação das decisões administrativas e judiciais; do direito ao silêncio; do direito de não produzir prova contra si mesmo e de não se autoincriminar; do direito de estar presente em todos os atos do processo e fisicamente nas audiências; do direito de comunicar-se em sua própria língua nos atos do processo; da presunção de inocência; do direito de duplo grau de jurisdição no processo penal; do direito à publicidade dos atos processuais; do direito à duração razoável do processo; do direito ao julgador administrativo e ao acusador e juiz natural; do direito a juiz e tribunal independentes e imparciais; do direito de ser comunicado previamente dos atos do juízo, inclusive sobre as questões que o juiz deva decidir *ex officio*, entre outros derivados da *procedural due process clause*.” (NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 118-119).

52 “Deve-se, porém, conceder-se que as normas de direito privado também podem servir para a concretização de imperativos de tutela de direitos fundamentais, e, mesmo, que elas representam, muitas vezes, ambas as coisas *simultaneamente*: intervenções nos direitos fundamentais de uma parte e garantias de proteção dos direitos fundamentais da outra.” (WILHELM-CANARIS, Claus. *Direitos fundamentais e direito privado*. Traduzido por Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. 2ª reimpr. Coimbra: Almedina, 2009. p. 34).

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] **LIV** – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; **LV** – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...].

No que concerne especificamente à proteção de dados pessoais, a cláusula do devido processo legal estabelece, em essência, que qualquer tratamento deve ser formatado de tal modo que⁵³: **a)** de um lado, o uso dos dados seja instrumentalizado e documentado em um procedimento que possibilite o controle da regularidade das operações feitas pelo controlador; **b)** de outro lado, o titular possa exercer pretensões relacionadas à proteção de seus dados pessoais, as quais devem ser processadas e respondidas pelo controlador com celeridade e efetividade.

As atividades que não se sujeitam à regulação mais detalhada da LGPD, que já concretiza a cláusula do devido processo legal em várias dimensões, ao serem regulamentadas por alguma outra legislação específica, devem receber formatação que igualmente atenda àquele princípio, por ser ele integrante do novo paradigma de proteção de dados pessoais introduzido na ordem jurídica brasileira, assim como aos direitos e garantias que dele decorrem.

Nesse cenário, a partir das considerações que já foram expostas alhures, não resta dúvida de que o exercício do poder requisitório não somente é compatível, como é indissociável do princípio do devido processo legal.

⁵³ Sobre uma ideia geral de devido processo legal digital, conferir: "*Digital due process' forged on global customary norms, usually include among other principles: 1. a fair and public review by an independent and impartial panel or competent court within a reasonable time; 2. a proper prior notification of the review; 3. an opportunity for a user or notifier to respond and present evidence in respect of a takedown or a stay-up inaction by a platform; 4. the right to legal representation; 5. the right to appeal to an appeals panel, alternative dispute resolution tribunal or competent court; 6. notifiers may at any stage in the process seek access to competent courts; 7. the right to receive a decision which clearly articulates the reason for that decision; and 8. the right to an effective remedy including, for example, stay-up or takedown.*" (MOSTERT, Frederick. '*Digital due process*': a need for online justice. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2020. p. 11).

Afinal, como demonstrado, o membro do Ministério Público apenas pode expedir requisições para a instrução de procedimento de natureza administrativa e que tenha sido regularmente instaurado, no âmbito do qual justificará a adequação e a necessidade de obter dados pessoais de terceiros para a tutela do interesse público que, por meio de suas funções institucionais, está incumbido de proteger⁵⁴.

Ademais, inexistindo sigilo ou em havendo a sua supressão, o titular dos dados pessoais poderá ter acesso aos autos do procedimento administrativo e, caso entenda ter havido algum tratamento indevido das suas informações, poderá solicitar as providências necessárias à correção das irregularidades e perscrutar a punição de quem tenha dado causa ao uso inadequado.

A propósito, além dos mecanismos de controle e de recurso disponíveis dentro da arquitetura institucional do Ministério Público, não obtendo resposta que julgue satisfatória, o titular dos dados pode ainda buscar a proteção de seu direito à privacidade junto ao Poder Judiciário, do qual nenhuma lesão ou ameaça de ofensa a direito pode ser afastada, conforme o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal⁵⁵.

Desta feita, à semelhança do que se verificou em relação a todos os outros componentes do novo paradigma protetivo inaugurado pela LGPD, conclui-se que o poder requisitório do Ministério Público é igualmente compatível com o princípio do

54 “O membro do Ministério Público, além de responsável pelas informações sigilosas que obtiver, somente poderá requisitar tais informações para instruir procedimentos em curso, de atribuição do requisitante, que deverá indicar o número do procedimento e, quando for o caso, o motivo da requisição” (GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1.037. *e-book*).

55 “Além de estar autorizado a requisitar as informações que não estejam estrita e primordialmente relacionadas ao direito à intimidade, poderá o Ministério Público, indicando o fundamento de suas conclusões, realizar a ponderação dos valores envolvidos e ter acesso a informações consideradas sigilosas, desde que a Constituição não tenha limitado tal acesso ao Judiciário, como no caso das comunicações telefônicas (art. 5º, XII, da CR/1988). Àquele que sentir prejudicado em seus direitos sempre restará a possibilidade de perquirir, junto ao Judiciário, a regularidade da requisição formulada, ocasião em que seria aferida a correção das conclusões originárias do exercício de ponderação (art. 5º, XXXV, da CR/1988)” (GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 550) (*e-book*).

devido processo legal, pois o seu exercício se dá por meio de estrutura procedimental que possibilita o controle da atuação dos órgãos de execução do *Parquet* e permite que o titular fiscalize e impugne eventual uso indevido de seus dados pessoais.

4.6. O poder requisitório no direito estrangeiro

Por outro prisma, sempre que se pensa juridicamente sobre a proteção de dados pessoais no plano internacional, vem à mente a legislação europeia, dado o seu elevado grau de estudo científico e maturidade em relação à matéria e porque serviu de base e inspiração para a edição da LGPD, com destaque para o Regulamento Geral Europeu de Proteção de Dados n. 2016/679 (*General Data Protection Regulation – GDPR*).

Ocorre que, especificamente no que concerne ao tratamento de dados pessoais pelas instituições públicas, embora menos conhecido, vige na comunidade europeia o Regulamento n. 2018/1725 do Parlamento e do Conselho Europeu, que, entre os seus “considerandos”, deixa expresso que:

(22) Para que o tratamento seja lícito, os dados pessoais deverão ser tratados com base na necessidade de desempenho de uma função efetuada no interesse público pelas instituições e pelos órgãos da União, ou no exercício da sua autoridade pública, na necessidade de conformidade com uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento dos dados esteja sujeito, ou com outra base legítima, ao abrigo do presente regulamento, incluindo o consentimento do titular dos dados em causa, a necessidade de executar um contrato no qual o titular dos dados seja parte, ou para adotar medidas pré-contratuais a pedido do titular dos dados. O tratamento de dados pessoais para o desempenho de funções de interesse público pelas instituições e pelos órgãos da União inclui o tratamento de dados pessoais necessários à gestão e ao funcionamento dessas instituições e órgãos. O tratamento de dados pessoais deverá também ser considerado lícito quando for necessário à proteção de um interesse essencial à vida do titular dos dados, ou de outra pessoa singular. Em princípio, o tratamento de dados pessoais com base no interesse vital de outra pessoa singular só pode ocorrer quando não puder

manifestamente ter como base outro fundamento jurídico. Alguns tipos de tratamento de dados podem servir simultaneamente interesses públicos importantes e os interesses vitais do titular dos dados, como, por exemplo, quando o tratamento dos dados é necessário para fins humanitários, incluindo a monitorização de epidemias e da sua propagação, ou em situações de emergência humanitária, em especial situações de catástrofes naturais e de origem humana⁵⁶. (sem grifos no original)

Com efeito, a par de destacar que o tratamento de dados pessoais deve ser feito de forma “lícita”, “leal” e “transparente”, o referido Regulamento reconhece e normatiza a licitude do tratamento nos seguintes termos⁵⁷:

Artigo 5º.

1. O tratamento só é lícito caso, e na medida em que, se verifique pelo menos uma das seguintes situações:

- a) **O tratamento é necessário para o exercício de funções de interesse público ou para o exercício da autoridade pública de que a instituição ou o órgão da União estão investidos;** (sem grifos no original)
- b) O tratamento é necessário para o cumprimento de uma obrigação jurídica a que o responsável pelo tratamento está sujeito;

Igualmente, identifica-se a preocupação central da normativa europeia com a transparência das regras de tratamento e o estrito respeito aos direitos do titular, como o de informação, o de peticionamento etc. No entanto, ao cuidar do direito à “Oposição ao Tratamento”, o próprio Regulamento consigna que:

[...] o responsável pelo tratamento deve cessar o tratamento dos dados pessoais, **salvo se apresentar razões imperiosas e legítimas para esse tratamento que prevaleçam sobre os interesses, os direitos e as liberdades do titular dos dados, ou para efeitos de declaração, de exercício ou de defesa de um direito num processo judicial [...]**⁵⁸. (sem grifos no original)

56 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32018R1725> (acesso em 11.11.2023).

57 *Ibidem*.

58 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32018R1725> (acesso em 11.11.2023).

Relevante citar que o Regulamento textualmente admite outras restrições aos direitos dos titulares, “desde que tal limitação respeite a essência dos direitos e das liberdades fundamentais e constitua uma medida necessária e proporcionada numa sociedade democrática para salvaguardar situações previamente catalogadas como socialmente importantes” (artigo 25), podendo-se elencar:

- a) A segurança nacional, a segurança pública e a defesa dos Estados-Membros;
 - b) A prevenção, a investigação, a detecção e a repressão de infrações penais, ou a execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda da segurança pública e a prevenção de ameaças à segurança pública;
 - c) Outros objetivos importantes de interesse público geral da União ou de um Estado-Membro, nomeadamente os objetivos da política externa e de segurança comum da União, ou um interesse econômico ou financeiro importante da União ou de um Estado-Membro, inclusive de ordem monetária, orçamental e fiscal, de saúde pública e de segurança social;
- [...]
- e) A defesa da independência judiciária e dos processos judiciais;
 - f) A prevenção, a investigação, a detecção e a repressão de violações da deontologia das profissões regulamentadas⁵⁹;

No mais, há o firme propósito de atribuir aos órgãos e às instituições públicas a devida responsabilidade e o dever de cuidado pelo tratamento dos dados pessoais, seja por meio da adoção de importantes medidas de cunho organizacional e gerencial, tais como o “registro do tratamento de dados” e a centralidade do Encarregado de Dados Pessoais na aplicação do Regulamento, seja por meio da implementação de medidas de ordem técnica, como a realização de levantamentos de risco, uso da pseudonomização e constante manutenção de medidas de proteção contra ataques e falhas cibernéticas.

A esse respeito, ilustrando a efetivação do Regulamento no plano de cada ente comunitário europeu, pode-se citar a Instrução n. 02/2019, do Ministério Público da Espanha (*Fiscalía General del Estado*), que versa “sobre la protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal: el responsable y el Delegado de Protección de Datos”.

⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32018R1725> (acesso em 11.11.2023).

Guardadas as diferenças de atribuição constitucional, a instrução coloca em evidência a imprescindibilidade do tratamento de dados pessoais para a atuação “cotidiana” do Ministério Público (*Ministerio Fiscal*) no efetivo cumprimento de sua missão constitucional e legal, e, já na sua introdução, enfatiza que:

*La regulación vigente se basa en el principio de **responsabilidad proactiva**, que supone la obligación de **aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas, acordes con la naturaleza, ámbito y fines del tratamiento, a fin de garantizar y poder demostrar que el mismo es conforme a la normativa**, e implica la necesidad de identificar a los **responsables del tratamiento**. Y, por otro lado, contempla la figura del Delegado de Protección de Datos (en adelante, DPD), con funciones de asesoramiento y supervisión sobre esta materia, previsión que requiere su concreción en el ámbito específico del MF⁶⁰. (sem grifos no original).*

E descendo a minudências no que tange à sua abrangência e identificação da cadeia de responsabilidade pelo tratamento dos dados pessoais, inclusive em relação aos membros do Ministério Público (Fiscais), deixa explícito que:

Las exigencias que impone la normativa de protección de datos se extienden tanto a quienes integran el MF como a la plantilla de funcionarios que prestan servicio en las distintas fiscalías y órganos fiscales. En consecuencia, para evitar posibles riesgos y brechas que puedan generar incidentes de seguridad, todos ellos están obligados a conocer y cumplir las normas, procedimientos, e instrucciones impartidas en materia de protección de datos⁶¹.

Predomina, portanto, o diálogo e a harmonização das diferentes normas incidentes, encontrando-se o equilíbrio e a proporcionalidade, de modo que subsistem e convivem, no Ministério Público espanhol, o tratamento de dados pessoais para o diuturno exercício das atribuições constitucionais e legais e o respeito e a proteção dos dados pessoais dos titulares que estejam aos seus cuidados.

Como se vê, a regulamentação europeia, que inspirou a normatização feita pelo legislador brasileiro, não limita especificamente o poder-dever de tratamento de

⁶⁰ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-1003 (acesso em 11.11.2023).

⁶¹ *Ibidem*.

dados pessoais pelos órgãos e instituições públicas. Ao contrário, reforça-o quando necessário para o cumprimento de atribuições constitucionais e a defesa de interesses indisponíveis, a demonstrar que, também por este ângulo, não há porque se cogitar de qualquer conflito na aplicação dos dispositivos correlatos da LGPD, que deve ser interpretada à luz do que foi proposto ao longo deste estudo.

5. CONCLUSÃO

O objetivo do presente estudo técnico é demonstrar que a LGPD não traz obstáculos ao poder de requisição ministerial, mas apenas estabelece certas condições procedimentais (já atendidas pelos órgãos do *Parquet* em significativa extensão), para que as informações requisitadas, uma vez obtidas, recebam tratamento adequado ao novo paradigma protetivo de dados pessoais que foi incorporado pela ordem jurídica nacional.

Para tanto, inicialmente foi explorada a diferença entre o novo paradigma de proteção de dados pessoais introduzido pela LGPD e o regime de tratamento de dados pessoais que a referida legislação prevê especificamente para as operações que o Poder Público normalmente realiza. Enquanto as regras detalhadas para as formas ordinárias de tratamento estão esmiuçadas no interior da LGPD, o novo paradigma protetivo compreende os princípios gerais de proteção de dados pessoais, os direitos do titular e os princípios da proporcionalidade e do devido processo legal.

Em seguida, argumentou-se que o regime de tratamento mais detalhado já trazido pela LGPD é aplicável tão somente às operações realizadas pelos órgãos da administração direta dos Poderes e dos órgãos autônomos. Assim, os tratamentos de dados pessoais efetuados pelos órgãos de execução do Ministério Público, sobretudo por meio do poder requisitório, não se submetem àquela regulamentação específica da LGPD, mas apenas ao novo paradigma protetivo por ela introduzido no sistema jurídico brasileiro, cuja disciplina, no tocante à atividade-fim ministerial, só pode ser

feita por resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, tendo em vista a sua competência normativa assegurada constitucionalmente.

Após, sustentou-se que, apesar de atualmente existir apenas uma proposta de resolução visando à regulamentação da proteção de dados pessoais no Ministério Público brasileiro (e não um ato normativo propriamente em vigor), os órgãos do *Parquet* já exercem seu poder requisitório em conformidade com os fundamentos do novo paradigma protetivo introduzido pela LGPD. Com efeito, as barreiras existentes para a maior proteção possível dos dados pessoais não defluem da incompatibilidade daquele direito fundamental com o poder requisitório do Ministério Público, e sim de obstáculos tecnológicos que se encontram em processo de superação.

Dessa forma, inexistente qualquer justificativa idônea para que a LGPD seja invocada como impedimento ou entrave ao regular exercício do poder requisitório do Ministério Público, que não sofreu qualquer impacto ou restrição em virtude da entrada em vigor daquela legislação, mas apenas novas conformações ao modo como deve ser exercido, em especial para que se revista, cada vez mais, de ferramentas que assegurem a proteção dos dados requisitados e a privacidade dos seus titulares.

Há de prevalecer a “teoria do diálogo das fontes”⁶², não havendo que se falar em conflito direto entre as disposições da LGPD e as normas legais que regulam o poder requisitório do Ministério Público brasileiro. A aplicação integrada de ambos os sistemas jurídicos, mediante interpretação sistemática e conciliadora, reforça a exegese construtiva e garante solução justa para a proteção do direito fundamental à proteção de dados pessoais, mas sem macular o poder-dever de requisição conferido ao *Parquet* para o exercício de sua missão constitucional.

62 “‘Diálogo’ porque há influências recíprocas, ‘diálogo’ porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção pela fonte prevalente ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato – uma solução flexível e aberta, de interpenetração, ou esmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes)” (BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. 9ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 212). (e-book).

Destarte, submete-se o presente estudo técnico à deliberação do Colégio de Encarregados pelo Tratamento de Dados Pessoais do Ministério Público, com a sugestão de que, em caso de aprovação, seja efetuado o envio de cópia à Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público (CPAMP), vinculada ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para instrução do Procedimento Interno de Comissão n. 1.01064/2022-04.

Florianópolis/SC, 23 de novembro de 2023.

DANILO ELIAS PEREIRA

Encarregado MPMO

FRANCISCO DE CARVALHO NETO

Encarregado Adjunto MPPR

JOSÉ FERNANDO RUIZ MATURANA

Encarregado Titular MPT

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. *Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)*. Brasília: Congresso Nacional, 1941.

_____. *Guia orientativo: tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Versão 2.0*. Brasília: ANPD, 2023.

_____. *Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União)*. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

_____. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei de Ação Civil Pública)*. Brasília: Congresso Nacional, 1985.

_____. *Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público)*. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

_____. *Lei n. 12.257, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)*. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais)*. Brasília: Congresso Nacional, 2018.

_____. *Portaria n. 250, de 3 de agosto de 2023*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2023.

_____. *Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2007.

_____. *Resolução n. 156, de 13 de dezembro de 2016*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016.

_____. *Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

_____. *Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

_____. *Resolução n. 261, de 11 de abril de 2023 (Código de Ética do Ministério Público brasileiro)*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2023.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Ato administrativo e procedimento administrativo*. Tratado de Direito Administrativo. Vol. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015 (e-book).

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. 9ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 (e-book).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Vol. 1. Tradução de Carmen C. Varriale. Brasília: Editora UNB, 1998.



CORDEIRO, Antônio Menezes. *Da boa fé no direito civil*. 5ª reimp. Coimbra: Almedina, 2013.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da lei geral de proteção de dados*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020 (e-book).

FERRAZ, Sérgio. *Lei geral de proteção de dados*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014 (e-book).

HEINEN, Juliano. *Comentários à lei de acesso à informação: Lei n. 12.572/2011*. 3ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LYNSKEY, Orla. *The foundations of EU data protection law. Oxford Studies in European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Ópice (Coord.). *LGPD: lei geral de proteção de dados comentada*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. (e-book).

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

MOSTERT, Frederick. *'Digital due process': a need for online justice*. Journal of Intellectual Property Law & Practice. Oxford: Oxford University Press, 2020.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



NEWMAN, Abraham L. *Protectors of privacy: regulating personal data in the global economy*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

PINHEIRO, Patrícia Peck. *Proteção de dados pessoais: comentários à lei n. 13.709/2018 (LGPD)*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018 (e-book).

SILVA, Clóvis do Couto e. *A obrigação como processo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 1. Tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora UNB, 1999.

WILHELM-CANARIS, Claus. *Direitos fundamentais e direito privado*. Traduzido por Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. 2ª reimp. Coimbra: Almedina, 2009.

WIMMER, Miriam. *O regime jurídico do tratamento de dados pessoais pelo poder público*. in DONEDA, Danilo (et al.) (Coord.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. (e-book).