



SIDs nº 16.204.887-2 e 16.818.276-7

Interessadas: ASSEFACRE (seu advogado); ARP

Assunto: Fornecimento de fichas financeiras e dossiês funcionais para sindicato ou associação, para execução de título executivo coletivo

PARECER Nº 026/2020 – PGE

EMENTA: PEDIDO ADMINISTRATIVO DE ACESSO A FICHAS FINANCEIRAS E DOSSIÊS FUNCIONAIS DE SERVIDORES, FORMULADO POR ADVOGADO, SINDICATO OU ASSOCIAÇÃO DE CLASSE PARA EXECUÇÃO DE SENTENÇA COLETIVA – DOCUMENTOS PÚBLICOS E, SIMULTANEAMENTE, PESSOAIS – ATRAÇÃO DE INCIDÊNCIA DE REGRAS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS – TRATAMENTO DE DADOS, NA MODALIDADE “TRANSFERÊNCIA”, QUE DEPENDE DE BASE LEGAL – CONSENTIMENTO COMO BASE LEGAL: NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA DO TITULAR, NÃO BASTANDO MERA PROCURAÇÃO – DIREITO DOS SINDICATOS E DAS ASSOCIAÇÕES DE PROMOVER EXECUÇÃO COLETIVA COMO BASE LEGAL – DELIMITAÇÕES NECESSÁRIAS CONFORME O TÍTULO EXECUTIVO: PERÍODO DETERMINADO, APENAS OS BENEFICIÁRIOS DO TÍTULO, E EXCLUSÃO DE SERVIDORES FALECIDOS – PRINCÍPIO DA MINIMIZAÇÃO, RESPEITADO QUANDO ATENDIDO O PEDIDO COM FORNECIMENTO DE BASE DE DADOS, ESTES RESTRITOS AOS ESTRITAMENTE NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO – NECESSIDADE DE ASSINATURA, PELO REQUERENTE, DE TERMO DE RESPONSABILIDADE – DEVER DE EXIGIR RESSARCIMENTO PELO CUSTO

I – Do contexto

1. *Da consulta.* Cuida-se de dois protocolos com consulta semelhante feita pela Divisão de Gestão de Informação de Recursos Humanos (DIRH) da Secretaria de Estado da Administração e Previdência (SEAP), por meio das informações 35/2020 (SID 16.204.887-2, movimento 20) e 36/2020 (SID 16.818.276-7, movimento 11).

A DIRH, em vista de pedidos de fornecimento de fichas financeiras, pede orientação a esta Procuradoria-Geral do Estado “quanto à

Rua Paula Gomes, nº 145, Curitiba/PR – Telefone: (41) 3281-6300



necessidade e à forma de atendimento”, uma vez que (i) em demandas similares, tem-se solicitado à CELEPAR a geração de base de dados eletrônica, a possibilitar cálculos sem necessidade de retrabalho de digitação (eis que fichas financeiras são geradas em PDF); (ii) as fichas financeiras contêm informações de caráter pessoal, alheias ao objeto da ação judicial.

2. *Da origem da consulta.* A ASSEFACRE (SID 16.204.887-2) requer a disponibilização de fichas financeiras dos servidores listados no movimento 17, contemplando o período de junho de 2002 a janeiro de 2006, para “possibilitar a elaboração dos cálculos para cumprimento de sentença” proferida nos autos 0000375-27.2007.8.16.0004. Esta condenou o Estado ao pagamento das diferenças remuneratórias decorrentes do atraso na implantação da primeira promoção e primeira progressão, previstas nos arts. 26 e 28 da Lei estadual 13.666/2002.

A ARP (SID 16.818.276-7) pede a apresentação de contracheques (cujo sucedâneo são as fichas financeiras), para apurar “os valores que foram descontados a maior”, conforme sentença proferida nos autos 000283-92.2020.8.16.0004. Nesta ação, foi reconhecida a inconstitucionalidade dos descontos com alíquota progressiva de 14%, prevista no hoje revogado art. 78 da Lei 12.398/1998.

3. *Da extensão do presente parecer e do contexto normativo.* Este parecer vai analisar a *quæstio iuris* de forma mais abrangente, eis que pedidos como aqueles que deram origem aos dois protocolos (i) podem ser formulados não apenas por associações de classe, mas também por sindicatos; e (ii) podem envolver não apenas fichas financeiras, mas também dossiês funcionais. Também se (ii) considerarão pedidos formulados por advogados sem relação com sindicato ou associação.

O cerne da questão está em saber se os sindicatos e associações têm direito de acesso aos documentos em questão, e, tendo-o, se pode a Administração – ou mesmo se esta deve – substituí-los por base de dados eletrônica a conter apenas os dados necessários para a execução. Com efeito, sói ser mais simples trabalhar com base de dados no lugar de utilizar fichas financeiras. Quando estas são geradas, as informações delas constantes, e que sejam relevantes para os cálculos, devem ser extraídas uma a uma, em operação manual (ainda que por meio de “copia e cola”), o que não ocorre quando se trabalha com base de dados,



em que se lida com filtros na própria base. Ser mecanismo mais prático, porém, não significa ser mecanismo do qual a Administração possa legalmente se socorrer em casos que tais.

As consultas formuladas pela SEAP já vislumbraram um caminho de resposta, apontando que “constam nas fichas financeiras informações de caráter pessoal e que podem não ser objeto da referida ação judicial”. A base de dados, diferentemente das fichas financeiras (e dos dossiês funcionais) – pelo menos em formato integral, sem aposição de tarjas –, não conterà dados considerados sobejos, pois se extraem dos sistemas de recursos humanos (atualmente o meta4) exatamente aqueles necessários ao fim desejado, que é a execução de julgados coletivos.

A preocupação da SEAP é legítima, eis que recentemente entrou em vigor a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei 13.709/2018)¹. Com seu advento, o ordenamento jurídico brasileiro passou a ter, no lugar de normas setoriais de proteção de dados pessoais², uma “lei aplicável horizontalmente a todos os setores econômicos e também ao setor público”³.

¹ Originalmente, a lei entraria em vigor após decorridos 18 meses da sua publicação, conforme redação originária do art. 65; como a lei foi publicada em 14 de agosto de 2018, a vigência ocorreria em 15 de fevereiro de 2019. No entanto, a Lei 13.853/2019 (conversão da Medida Provisória 869/2018) alterou a data da vigência: esta ocorreria 24 meses após a publicação (ou seja, em 15 de agosto de 2020), salvo quanto aos dispositivos que cuidam da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD e do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (que entraram em vigor em 28 de dezembro de 2018). A Medida Provisória 959/2020 (que cuidava de assunto diverso) buscou adiar uma vez mais a vigência para 3 de maio de 2021, mas tal regra não foi acolhida pelo Senado Federal, que converteu a Medida Provisória na Lei 14.058/2020 sem a prorrogação da *vacatio legis*, de modo que deveria voltar a valer a regra de vigência para 15 de agosto de 2020. Ocorre que a vigência não poderia ocorrer em 15 de agosto, já que esta data já tinha passado, estando a Lei 14.058/2020 pendente de sanção até 16 de setembro de 2020. Com a sanção em 17 de setembro de 2020, as regras entraram em vigor em 18 de setembro de 2020, com exceção daquelas sobre sanções administrativas, cuja vigência foi adiada para 1º de agosto de 2021 pela Lei 14.010/2020, e daquelas sobre a ANPD e o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e Privacidade, já em vigor desde 28 de dezembro de 2018.

² A exemplo do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990, art. 43), da Lei do Cadastro Positivo (Lei 12.414/2011, art. 5º, *caput*, V e VII, e art. 7º-A) e do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014, art. 3º, *caput*, III, art. 7º, VII, VIII, IX e X, arts. 10 a 12, art. 16).

³ MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. “Comentário à nova Lei De Proteção De Dados (lei 13.709/2018): o novo paradigma da proteção de dados no Brasil”. In *Revista de Direito do Consumidor*, nov.-dez., vol. 120/2018, p. 583.



Por outro lado, segue vigente a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011), que garante acesso a informações constantes em documentos públicos.

É neste contexto normativo, e diante da existência possível de informações de natureza pública e de natureza pessoal, que se lavra o presente parecer, que buscará a harmonização das normas legais aplicáveis à espécie.

II – Dos conceitos relevantes e dos regimes jurídicos incidentes

4. *Informação e dados.* Informação pessoal e informação pública são categorias jurídicas que compartilham um substantivo: *informação*. Conforme art. 4º, I, da LAI, considera-se:

Art. 4º. [...]

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

A lei se inspira, aí, da literatura técnica, notadamente do âmbito dos sistemas de informação, que distingue *dados* de *informações*⁴. Os autores a tratar do tema definam dados e informações de formas diferentes entre si⁵, mas estão, em geral, de acordo que a informação é um dado qualificado.

Os dados, assim, são o fundamento da informação: aqueles são elementos codificados em forma de dígitos, linguagem, texto ou imagem⁶, independentemente da observação (donde sua neutralidade e objetividade), enquanto estes são dados integrados no contexto de um sistema específico, no qual eles

⁴ Neste e nos dois parágrafos seguintes, vale-se este parecer de FRIAS, Felipe Barreto. *La gratuité de l'ouverture de données publiques em France et au Brésil*. Dissertação (mestrado) – Universidade Panthéon Sorbonne, 2018, ps. 6 e 7.

⁵ Cf. o quadro de BAŠKARADA, Saša; KORONIOS, Andy. “Data, information, knowledge, wisdom (DIKW): a semiotic theoretical and empirical exploration of the hierarchy and its quality dimension”. In *Australasian Journal of Information Systems*, vol. 18, 2013, p. 7.

⁶ O art. 2º, I, do Decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal – *open government data*, que vai além do direito de acesso, mas pressupõe este –, define dado como “sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial”. O Decreto estadual 10.285/2014, que regulamenta o acesso à informação no Estado do Paraná, define, no art. 5º, VI, dado no bojo da definição de “dado público”: “sequência de símbolos ou valores, representada em algum meio”.



perdem sua neutralidade e objetividade⁷. Dito de outra forma, a informação (ou o significado) emerge com a ajuda de um tratamento cognitivo dos dados (signos físicos, que não têm, em si, nenhuma significação, por residirem fora do espírito humano)⁸. As letras que compõem o nome de uma pessoa e o valor de sua remuneração, por exemplo, constituem dados (nível sintático); o fato de tratar-se de uma pessoa e de sua remuneração é uma informação (nível semântico, ligando o signo físico a seu significado), que depende da interpretação destes dados em um contexto específico em que eles se encontram – um arquivo administrativo, por exemplo.

Imagem normalmente utilizada é a de uma pirâmide, cuja base são os dados, acimada pelas informações, que, por seu turno, vêm abaixo do conhecimento – que é o que se constrói a partir das informações.

De qualquer sorte, a lei brasileira usa indistintamente os termos “dado” e “informação”, que são, para todos os efeitos, intercambiáveis. No presente parecer, utilizar-se-ão, assim, as expressões como sinônimas.

5. *Informações públicas: conceito e fundamento constitucional.* O art. 7º, *caput*, da LAI, trata, de forma pouco técnica, de diferentes temas relativos ao acesso à informação pública; o conceito de informação pública pode ser extraído do seu inciso II. Ei-lo:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

II - informação *contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;*

Os órgãos ou entidades a que faz referência o dispositivo são aqueles do art. 1º, par. único, a saber: (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”. Documentos, nos termos do art. 4º, II, da mesma lei, são

⁷ LEDERER, Beatrice. *Open data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz*. Berlin: Duncker & Humboldt, 2015, p. 227.

⁸ S. Baškarada, A. Koronios, *op. cit.*, p. 11.



unidades de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato (“inclusive o magnético ou óptico”, acrescenta o art. 5º, VIII, do Decreto estadual 10.285/2014).

A natureza pública da informação decorre, assim, do modo de formação ou da custódia dela⁹, informação; não se cuida de informação tornada pública, divulgada ao público. Fosse assim, não haveria necessidade de regras sobre acesso à informação – só se acessa aquilo que não está ainda divulgado.

A regra é que a informação pública seja acessível ao público – o art. 3º, I, da LAI estabelece o princípio da “publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. Nisto a lei concretiza o direito previsto no art. 5º, *caput*, XXXIII, no art. 37, § 3º, II e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal:

Art. 5º. [...]

XXXIII - 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;

.....
Art. 37. [...]

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

[...]

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

.....
Art. 216. [...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem

A publicidade da informação pública ocorre por dois mecanismos – seus *nomina iuris* estão no Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI –: (i) transparência passiva, que é o acesso concedido a pedido (com procedimento regulado nos arts. 10 a 20 da LAI); e (ii) transparência ativa, que é a publicidade dada independentemente de pedido (também é princípio da LAI a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, conforme art. 3º, II).

⁹ Conforme definição do art. 5º, VI, do Decreto estadual 10.285/2014, dado público é a “sequência de símbolos ou valores, representada em algum meio, *produzida ou sob a guarda governamental*, em decorrência de um processo natural ou artificial”.



6. Informação pessoal: conceito e fundamento constitucional.

O conceito de *informação pessoal*, no âmbito do direito positivo, está no art. 5º, I, da LGPD e no art. 4º, IV, da LAI, que são praticamente idênticos (a única diferença está na utilização, menos técnica, pela LGPD, de “dado” como sinônimo de “informação”):

LGPD

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

.....
Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

Tal definição é completada, de forma algo indireta, pelo art. 5º, III, da LGPD; este inciso, ao definir “dado anonimizado”, termina por trazer elementos para se aferir o caráter “identificável”, é dizer, do que “pode ser identificado”: há que se considerar “a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento”.

Estes elementos normativos se inspiram nas normas europeias de proteção de dados; no âmbito do direito comunitário, o Regulamento Geral de Proteção de Dados¹⁰ (RGPD) define, no art. 4º, item 1, “dados pessoais” como “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); e prossegue, explicitando que “é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrônica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, econômica, cultural ou social dessa pessoa singular”. Conforme o considerando 26 do RGPD:

“Para determinar se uma pessoa singular é identificável, importa considerar todos os meios suscetíveis de ser razoavelmente utilizados, tais como a seleção, quer pelo responsável pelo tratamento quer por outra pessoa, para identificar direta ou indiretamente a pessoa singular. Para determinar se há uma probabilidade razoável de os meios serem utilizados para identificar a pessoa singular, importa

¹⁰ Disponível, na versão oficial em português (de Portugal), em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679#die1554-1-1>, consultado em 6 de outubro de 2020. O RGPD substituiu a Diretiva 95/46/CE, de 24 de outubro de 1995.



considerar todos os fatores objetivos, como os custos e o tempo necessário para a identificação, tendo em conta a tecnologia disponível à data do tratamento dos dados e a evolução tecnológica.”

Informações pessoais, portanto, são informações (dados qualificados pelo contexto) que se relacionam a uma pessoa, a qual é identificada ou pode sê-lo pela utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento. As normas de proteção de dados pessoais, bem se vê pelo conceito destes, têm campo de aplicação que não se limita à vida privada, suposto englobá-la, já que concernem também a vida profissional ou aspectos públicos da vida de uma pessoa¹¹.

A proteção dos dados pessoais tem também assento constitucional¹² (posto que menos explícito¹³): conforme o Supremo Tribunal Federal, em decisão pendente de publicação (ADI 6387 MC-Ref/DF, rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 6 e 7.5.2020), o princípio da autodeterminação informativa decorre “das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII)”¹⁴.

¹¹ LESAULNIER, Frédérique. “La définition des données à caractère personnel dans le règlement général relatif à la protection des données personnelles”. In: Dalloz IP/IT 2016, p. 573, tratando do RGPD. No mesmo sentido, STARLET, Ingo, *op. cit.*, p. 191.

¹² Cf. sobre o tema, STARLET, Ingo. “Proteção de dados pessoais como direito fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988: contributo para a construção de uma dogmática constitucionalmente adequada”. In: Direitos Fundamentais & Justiça, jan./jun. 2020, ano 14, n. 42, ps. 179-218.

¹³ Tramita no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição para tornar mais explícita a proteção constitucional às informações pessoais; cuida-se da PEC nº 17/2019 (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135594>>, consultado em 16 de outubro de 2020), que pretende alterar o inciso XII do *caput* do art. 5º, dando-lhe a seguinte redação:

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais;

A PEC já foi aprovada no Senado Federal, e tramita agora na Câmara dos Deputados.

¹⁴ Cf. informativo nº 976 do STF, disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo976.htm>>, consultado em 13/10/2020.



7. *Informações públicas pessoais*. Mais acima se notou que informações públicas e informações pessoais são conceitos jurídicos que partilham o substantivo “informações”. Questão que neste passo se impõe é a de saber se se cuida de dois conceitos jurídicos antagônicos, duas categorias opostas de uma categoria maior – cada uma a atrair um conjunto de regras que lhe são próprias, umas excludentes relativamente às outras –, ou se, ao contrário, certas informações podem ser públicas e pessoais ao mesmo tempo.

Pelos conceitos acima vistos de cada categoria jurídica se nota que não existe uma oposição entre informações públicas, no sentido da LAI, e informações pessoais, no sentido da LGPD. Não há uma fronteira tipológica – de *Tatbestand* mesmo – entre as duas categorias. Isto foi bem notado pela doutrina europeia (a tratar do direito de acesso e do direito dos dados pessoais, neste ponto nada distinto do direito brasileiro): o caráter pessoal dos dados não constitui um *pressuposto negativo de definição* dos dados públicos, é dizer, este caráter pessoal não faz com que tais dados deixem, por definição, de se subsumir à categoria de dados públicos¹⁵. À mesma conclusão chegou a doutrina brasileira, para quem um dado pode ao mesmo tempo ser público e privado, já que a lógica da proteção de dados pessoais se opera fora da dicotomia público-privado¹⁶.

De fato, os arts. 1º, *caput*, e 3º da LGPD, assentam que esta se aplica a tratamento de dados pessoais “por pessoa natural ou por *pessoa jurídica de direito público* ou privado” (as exceções estão no art. 4º, *caput*, III), e traz um capítulo (IV) específico sobre o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Por outro lado, a LAI tem como princípio, conforme art. 6º, III, a “proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”, e tem uma seção (V) do Capítulo IV a cuidar de “informações pessoais”.

Informações que se subsumem às duas categorias atraem, assim, incidência das regras de ambos os ramos do direito: o de proteção de dados e o de acesso à informação. No plano constitucional, há um conflito potencial de

¹⁵ LEDERER, *op. cit.*, ps. 41 e 42.

¹⁶ LEITE MONTEIRO, Renato; BIONI, Bruno. *Dados públicos são dados pessoais? A Problemática dos dados pessoais públicos de acesso público irrestrito*. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dados-publicos-sao-dados-pessoais-26062016>, consultado em 14 de maio de 2018.



direitos fundamentais, já que, conforme visto, tanto o direito de acesso quanto a proteção de dados têm assento constitucional; no plano infraconstitucional, cabe verificar como o legislador procedeu à ponderação de princípios, e proceder a ponderações concretas quando algum conflito aparente subsiste. É isto que se há de fazer relativamente a pedidos de fornecimento de fichas financeiras e dossiês funcionais por terceiros; e isso porque se cuida de documentos com informações públicas e, ao mesmo tempo, pessoais.

8. Fichas financeiras e dossiês funcionais: documentos com informações públicas pessoais; ato de entrega a terceiro. As informações (ou, vá lá, os dados) constantes de fichas financeiras e dossiês funcionais são considerada(o)s informações pessoais. É dizer, são informações que se relacionam a uma pessoa, a qual é identificada ou pode sê-lo pela utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento.

Das fichas financeiras se extraem (i) *identificadores*, a saber, RG, CPF, número do PIS/PASEP; (ii) *informações familiares*, que é o número de dependentes; (iii) *informações financeiras funcionais*, a saber, a remuneração bruta, o montante que se paga de imposto de renda (e a alíquota deste, por indução matemática) e de contribuição previdenciária, todas as rubricas remuneratórias de que são compostos seus vencimentos; (iv) *outras informações funcionais*, como órgão de lotação, centro de trabalho, município de prestação de serviços, cargo, função, data de admissão e carga horária; (v) *informações financeiras não funcionais*, como empréstimo consignado, pagamento consignado de pensão alimentícia, mensalidade sindical¹⁷ ou associativa, dados da conta bancária, entre outros.

No caso do dossiê funcional, deste constam (i) *identificadores*, a saber, RG, CPF, número do PIS/PASEP; (ii) *data de nascimento*; (iii) *informações funcionais*, como ato de nomeação, tempo de exercício e de contribuição, tempo para a aposentadoria, nomeações e outras alterações de cargo, licenças especiais e férias já fruídas, afastamentos sem vencimento, entre outros; (iv) *informações sobre punições administrativas* sofridas pelo servidor; (v)

¹⁷ É de notar que a filiação sindical é, inclusive, considerada um dado sensível, nos termos do art. 5º, II, da LGPD, cujo tratamento segue regras mais rigorosas.



informações sobre medidas protetivas (Lei 11.340/2006) que alcancem o servidor; (vi) *informações sobre saúde*¹⁸, em caso de ter ocorrido licença médica.

Estas informações, por outro lado, estão encapsuladas em “registros ou documentos [“unidades de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato”], produzidos ou acumulados” por “órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo” ou por “autarquias [ou] fundações públicas”. Daí serem, também, informações públicas.

Ora, entregar a sindicato ou associação fichas financeiras ou dossiês funcionais é, do ponto de vista da LAI, *acesso por transparência passiva* – é dizer, por pedido de interessado –, e, do ponto de vista da LGPD, *tratamento de dados pelo Poder Público na modalidade “transferência”* (uma das modalidades exemplificativas de tratamento previstas no art. 5º, X, da LGPD), já que esta constitui a mudança de dados de uma área de armazenamento para outra. Está-se, assim, a exigir leitura conjugada da LAI e da LGPD.

III – Do encaminhamento da solução

9. *A leitura conjugada entre LAI e LGPD; bases legais do tratamento.* A melhor forma de abordar o tema é procurar a base legal – é dizer, o tipo autorizador – do tratamento dos dados.

Como ocorre transferência a terceiro alheio à atividade pública, a base legal do tratamento de dados não pode ser o art. 7º, *caput*, III, da LAI, que abarca tratamentos pela Administração Pública “necessários à execução de *políticas públicas* previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres”. O tratamento originário– ou seja, aquele de coleta e produção – dos dados foi levado a cabo como meio necessário à execução de políticas públicas, mas não assim sua transferência a sindicato e associação. Há, nesta transferência, mudança da finalidade do tratamento originário. Tenha-se presente que o princípio da finalidade, inscrito no art. 6º, I, da LGPD, impõe a “realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades”; e que o art. 23, *caput*, da mesma lei, estabelece que “[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

¹⁸ Também dados relativos a saúde são considerados dados sensíveis pelo art. 5º, II, da LGPD.



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”. (De se notar que a transferência a entidades privadas pode ocorrer sem mudança de finalidade; é o que se dá em caso de execução descentralizada de atividade pública, hipótese que a LGPD autoriza especificamente no art. 26, § 1º, I).

Se assim é, outra base legal do art. 7º, *caput*, deve ser encontrada. Neste passo, há diálogo entre bases legais do referido dispositivo, regras da LGPD sobre transferência de dados pessoais a entidades privadas e as normas da LAI de acesso a dados pessoais. Vejam-se as normas pertinentes (os destaques em itálico não estão no original):

LGPD:

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;

[...]

VI - para o *exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral*, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem);

.....

Art. 26. [...]

§ 1º É vedado ao Poder Público transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, exceto:

[...]

III - nos casos em que os dados forem *acessíveis publicamente*, observadas as disposições desta Lei.

IV - quando houver *previsão legal* ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres;

.....

LAI:

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*.

10. Consentimento como base legal do tratamento. Havendo consentimento do titular do direito (da “pessoa natural a quem se referem os dados



“pessoais que são objeto de tratamento”, nos termos do art. 5º, V, da LGPD, o que guarda pleno paralelismo com o art. 31, § 1º, II, *in fine*, da LAI), a transferência de dados pessoais a terceiros alheios à atividade pública terá base legal: sê-la-á o art. 7º, *caput*, VI (ou, tratando-se de dado sensível, art. 11, *caput*, I), da LGPD, e o art. 31, § 1º, II da LAI. O consentimento, porém, deve respeitar os requisitos do art. 5º, XII, da LGPD: “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada”. Incidem, ainda, as regras do art. 8º da LGPD:

Art. 8º O consentimento previsto no inciso I do art. 7º desta Lei deverá ser fornecido por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade do titular.

§ 1º Caso o consentimento seja fornecido por escrito, esse deverá constar de cláusula destacada das demais cláusulas contratuais.

§ 2º Cabe ao controlador o ônus da prova de que o consentimento foi obtido em conformidade com o disposto nesta Lei.

§ 3º É vedado o tratamento de dados pessoais mediante vício de consentimento.

§ 4º O consentimento deverá referir-se a finalidades determinadas, e as autorizações genéricas para o tratamento de dados pessoais serão nulas.

§ 5º O consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado, ratificados os tratamentos realizados sob amparo do consentimento anteriormente manifestado enquanto não houver requerimento de eliminação, nos termos do inciso VI do *caput* do art. 18 desta Lei.

Assim, não se precisará buscar base legal alhures se houver autorização expressa do servidor ou inativo para que o sindicato ou associação tenha acesso a sua ficha financeira e a seu dossiê funcional. Tal autorização, é de notar, há de ser específica – apontando a finalidade autorizada para o tratamento de dados –, não bastando a mera juntada de procuração *ad judicium*; e deve indicar o período abrangido, pois ela não pode ser genérica.

Normalmente será caso de exigir a autorização no caso de pedidos de acesso formulados por advogados, indicando a pretensão de promoverem *execução individual* o título coletivo – caso distinto daquele, que será tratado mais adiante, de execução coletiva por sindicato ou associação.

11. *LAI como base legal do tratamento: dados pessoais não atinentes à intimidade, vida privada, honra e imagem.* Não havendo autorização expressa e específica do titular, tanto a LAI quanto a LGPD, de forma algo circular,



autorizam a transferência havendo previsão legal. Mas há uma diferença entre ambas: a LAI excepciona do direito de acesso apenas os dados pessoais que toquem “à intimidade, vida privada, honra e imagem” (art. 31, § 1º). Como a regra da LAI é específica para transferência por direito de acesso, ela prevalece sobre a regra do art. 26, § 1º, IV, da LGPD, a qual cuida de transferências a qualquer título. Isto significa que informações pessoais não atinentes à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem – como as que cuidam do cargo ou da função, ou mesmo o nome e os identificadores – são suscetíveis de comunicação, por direito de acesso, independentemente de autorização específica do titular ou da incidência de algum outro fundamento legal¹⁹ (o fundamento é a própria LAI, c/c art. 7º, *caput*, II – ou, no caso de dados sensíveis, art. 11, *caput*, II, “a” –, e art. 26, § 1º, III, da LGPD). Por outro lado, dados financeiros não tornados públicos por norma – de lei formal – específica de transparência ativa (havendo-a, a base legal é o cumprimento de obrigação legal, prevista no art. 7º, *caput*, II, e no art. 26, § 1º, II e IV, da LGPD, em combinação com o art. 31, § 1º, II, e § 3º, V, da LAI e com a norma legal de transparência ativa²⁰, mas os dados, já sendo de domínio

¹⁹ A solução não é uma inovação brasileira. No direito francês, o art. L. 311-6, 1º, do Código das Relações entre o Público e a Administração estabelece que são comunicáveis apenas aos interessados os documentos cuja comunicação atentaria contra a proteção da vida privada. No guia prático sobre *open data* publicado pela CNIL e pela CADA, respectivamente o órgão de proteção de dados pessoais e o órgão que cuida do acesso ao documentos administrativos, (disponível em <<https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/guide-open-data.pdf>>, consultado em 13 de outubro de 2020), estes órgãos se ocupam da harmonização entre direito de acesso e proteção de dados pessoais a partir do citado art. L. 311-6. Eles consideram que nem todos os dados pessoais são cobertos pelo “segredo da vida privada” (*secret de la vie privée*), como é o caso do nome e o sobrenome de uma pessoa. Assim, “o segredo da vida privada dos servidores e outros agentes públicos não cobre certas informações que os cidadãos devem legitimamente poder conhecer ne (endereço administrativo, estatuto, funções exercidas, serviços de afetação, quadro remuneratório, grau, etc.)”, cobrindo, por outro lado, “certos elementos como informações privadas dos contracheques dos agentes públicos, o e-mail ou sua linha direta” (tradução livre).

²⁰ No Estado do Paraná, há lei formal específica sobre transparência ativa: o art. 2º, § 9º, c/c art. 1º, *caput*, da Lei estadual 16.595/2020 exige publicação no Portal da Transparência “da remuneração dos ocupantes de cargo, posto, graduação, função ou emprego público” no âmbito dos “Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas e entidades paraestatais”. A norma, porém, não abarca todo o período da vida funcional dos servidores, pois ela não é retroativa, e não exige que a publicação se dê como espelho do contracheque – o que se exige é que todas as rubricas estejam refletidas no valor informado, mas não que todas elas sejam discriminadas.



público, podem ser acessados no próprio *site* próprio para tanto), informações familiares, de saúde, sobre filiação a sindicato, sobre sanções administrativas sofridas e medidas protetivas, entre outros, estão cobertos pela exceção ao acesso, o qual apenas poderá ocorrer, não havendo autorização expressa e específica, sob outro fundamento legal.

Como as fichas financeiras e os dossiês funcionais contêm informações das duas ordens – que atinam e que não atinam à intimidade, vida privada, honra e imagem –, sua comunicação integral sem consentimento do titular não pode se fundar no mero direito de acesso. Tal acesso deveria respeitar o disposto no art. 7º, § 2º, da LAI, segundo o qual, § 2º, “[q]uando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo”. Esta comunicação não seria útil para os fins pretendidos pelos sindicatos e associações, e, demais disso, exigiria – dada a quantidade de servidores envolvidos – “trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações” por parte da Administração, o que permitiria o não atendimento do pedido de acesso, conforme art. 19, *caput*, III, do Decreto estadual 10.285/2014, que regulamenta o acesso à informação no Estado do Paraná.

IV – Da solução da *quæstio iuris*

12. *Normas sobre substituição e representação processual como base legal do tratamento: introito.* Uma vez que aos sindicatos e às associações interessa o acesso a dados financeiros não disponíveis publicamente por regras de transparência ativa, e, eventualmente, a outros dados que podem se enquadrar na exceção do art. 31, § 1º, da LAI, a transferência sem autorização poderá fundar-se no art. 7º, *caput*, VI (ou art. 11, *caput*, II, “d”, para dados sensíveis), da LGPD, que é a hipótese de “exercício regular de direitos em processo judicial” – exercício de direito de execução pelos sindicatos e associações, em benefício dos servidores²¹ –; mas esta previsão não é suficiente, devendo ser combinada com outras regras legais a conferirem esse direito a ser exercido regularmente em processo judicial.

²¹ Como se trata de beneficiar o servidor, está respeitada a regra do art. 21 da LGPD, que assim dispõe:

Art. 21. Os dados pessoais referentes ao exercício regular de direitos pelo titular não podem ser utilizados em seu prejuízo.



De fato, o que sindicatos e associações de classe querem, quando pleiteiam administrativamente contracheques de servidores, é propor execução de título judicial coletivo; o que é preciso aferir é se existe direito a tanto, e, em caso positivo, qual sua extensão. São as normas que cuidam deste direito que, combinadas com o art. 7º, *caput*, VI, da LGPD (que cuida do “exercício regular de direitos em processo judicial” como base legal de tratamento de dados), e bem assim com o art. 7º, *caput*, II, da LGPD e art. 31, § 1º, II (que remetem, como base legal de tratamento de dados pessoais, a outras leis formais), darão a base legal do tratamento de dados na modalidade “transferência”. Aliás, é o que decorre do art. 22 da LGPD:

Art. 22. A defesa dos interesses e dos direitos dos titulares de dados poderá ser exercida em juízo, individual ou coletivamente, *na forma do disposto na legislação pertinente*, acerca dos instrumentos de tutela individual e coletiva.

Como há necessidade de acesso a contracheques e, eventualmente, dossiês funcionais, parece claro que se trata de execução de título judicial em ação coletiva cujo objeto são direitos individuais homogêneos. Estes são definidos pelo art. 81, par. único, III, do Código de Defesa do Consumidor – parte do microsistema de normas de ações coletivas. Convém transcrever todo o parágrafo único:

Art. 81. [...]
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Se se contrapuser o inciso III aos incisos I e II, os quais exigem a indivisibilidade do direito, tem-se que os direitos individuais homogêneos, a par de partilharem a origem, são também *divisíveis*. O fundamental, a caracterizar a divisibilidade, é que o mesmo direito possa ser tutelado igualmente em ação individual; assim, os direitos seriam apenas



acidentalmente coletivos²², já que a ação coletiva não seria a única forma de tutelá-los, porque eles são, por essência, individuais.

Conforme doutrina já clássica²³, é o tipo de tutela, e não propriamente o direito, o que está à base da distinção entre direitos individuais homogêneos e direitos coletivos *stricto sensu*. Eis o exemplo por ela citado:

“O acidente com o Bateau Mouche IV, que teve lugar no Rio de Janeiro no final de 1988, poderia abrir oportunidades para a propositura de ação individual por uma das vítimas do evento pelos prejuízos que sofreu (direito individual), ação de indenização em favor de todas as vítimas ajuizada por entidade associativa (direito individual homogêneo), ação de obrigação de fazer movida por associação das empresas de turismo que têm interesse na manutenção da boa imagem desse setor da economia (direito coletivo), bem como ação ajuizada pelo Ministério Público, em favor da vida e segurança das pessoas, para que seja interditada a embarcação a fim de se evitarem novos acidentes (direito difuso)”.

A necessidade de fichas financeiras e dossiês emerge quando se pretendem liquidar ou executar (com liquidação por meros cálculos) diferenças remuneratórias reconhecidas em sentença coletiva; as diferenças são necessariamente individuais, dependente da situação funcional e remuneratória de cada servidor – precisamente porque a tutela é individual homogênea.

Pois bem, é momento de tratar da tutela de direitos individuais homogêneos em ações e execuções propostas por sindicatos e associações de classe.

13. Normas sobre substituição processual como base legal do tratamento em pedido de sindicato. Quanto aos *sindicatos*, a Constituição Federal, estabelece o art. 8º, *caput*, III, da Constituição Federal:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
[...]

²² Utiliza-se aqui a expressão de BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos”. In *Temas de Direito Processual Civil*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 195-197.

²³ NERY JUNIOR, Nelson. “Princípios do processo civil na Constituição Federal”. In *Coleção estudos de direito de processo Enrico Túlio Liebman*, v. 21. 8. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 160.



III - ao sindicato cabe a *defesa dos direitos e interesses* coletivos ou *individuais da categoria*, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

Interpretando tal dispositivo, o Supremo Tribunal Federal sedimentou, em sede de repercussão geral (tema 823), que os sindicatos – desde que devidamente registrados no Ministério competente²⁴ (atualmente o Ministério da Justiça e Segurança Pública) – possuem ampla legitimidade extraordinária “para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos” (RE 883642 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-124 DIVULG 25-06-2015 PUBLIC 26-06-2015).

Vê-se, assim, que o sindicato (devidamente registrado) age como substituto processual, e a Constituição, na interpretação que lhe dá o Supremo Tribunal Federal, confere a ele direito de liquidar e executar sentença que reconhece os direitos individuais homogêneos, e isto independentemente de autorização dos substituídos processuais. Nisto já está dada também a delimitação do direito em questão: o direito existe apenas relativamente aos substituídos processuais – é dizer, àqueles servidores ou inativos da base do sindicato, conforme seu estatuto –, os quais, por definição, estão enquadrados na situação fática (“origem comum”, nos termos do art. 81, par. único, III, do Código de Defesa do Consumidor) que integra a coisa julgada coletiva.

Portanto, o fato de o sindicato gozar do direito de substituição processual na execução ou liquidação de título coletivo não lhe confere direito a ter acesso às fichas financeiras e aos dossiês funcionais de todos os servidores de sua base territorial; o direito emerge de uma ação específica, estando vinculado a seu objeto (naquilo que foi julgado procedente). Desta vinculação decorre também que, além de o direito não existir relativamente a toda a base sindical – a menos que toda ela seja beneficiária do título executivo –, ele tampouco se despega do período temporal objeto da condenação. Não existe direito de acesso a dados pessoais que concernem a intimidade, vida privada, honra e imagem de período não abrangido pela condenação.

²⁴ STF, Rcl 4990 AgR, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-059 DIVULG 26-03-2009 PUBLIC 27-03-2009 EMENT VOL-02354-02 PP-00364 RTJ VOL-00210-03 PP-01128 LEXSTF v. 31, n. 363, 2009, p. 184-191.



14. Normas sobre representação processual como base legal do tratamento em pedido de associação. O Supremo Tribunal Federal, interpretando o art. 5º, *caput*, XXI, da Constituição Federal, e contrapondo-o ao art. 8º, *caput*, III, entendeu que, no caso das associações de classe, a configuração processual é bastante distinta. Eis o que diz o art. 5º, *caput*, XXI:

Art. 5º. [...]

[...]

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

A partir disto, o Supremo Tribunal Federal assentou, em duas repercussões gerais, as seguintes teses:

I – O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados.

II – As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, limitada a execução aos associados apontados na inicial.

(RE 573232, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-182 DIVULG 18-09-2014 PUBLIC 19-09-2014 EMENT VOL-02743-01 PP-00001)

.....
A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento.

(RE 612043, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017)

Bem se vê, então, que em ação coletiva – com exceção de mandado de segurança coletivo²⁵ – proposta por associação de classe, (i) há

²⁵ Nestes há verdadeira substituição processual, a qual decorre do art. 5º, *caput*, LXX, “b”, da Constituição Federal:

Súmula 629-STF: A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.

Não se aplicam, conseqüentemente, os precedentes vinculantes anteriormente citados:



necessidade de autorização específica (não basta previsão estatutária), seja assemblear, seja individual, por parte do associado, para a propositura da ação coletiva; (ii) o associado deve sê-lo ao tempo da propositura da ação; (iii) munida da autorização, a associação, juntando com a inicial lista dos potenciais beneficiários da coisa julgada, propõe ação representando-os (e não “substituindo-os”) processualmente; (iv) são beneficiários da coisa julgada apenas estes servidores que autorizaram a propositura da ação e figuraram na listagem – além, claro, de se enquadrarem na situação fática que integrou, como causa de pedir remota, o objeto da ação.

Esta execução, de seu turno, pode ser proposta pela própria associação, conforme arts. 97 e 98, c/c art. 82, IV, do Código de Defesa do Consumidor. Como ela, associação, segue sendo representante processual de seus associados²⁶, os servidores ou inativos devem ainda estar a ela filiados no momento atual. Não pode a associação executar em benefício de quem ela não pode mais representar processualmente.

15. Delimitações necessárias para a hipótese de base legal do tratamento em normas sobre substituição e representação processual. Pois bem, está dada a base legal para o tratamento de dados pessoais – na modalidade “transferência” – constantes de fichas financeiras e dossiês funcionais, quando não há consentimento e quando ele envolve (como é sempre o caso em requerimentos formulados para fins de execução de título coletivo) dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem.

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SUBSTITUÍDO PROCESSUAL. LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL FORMADO EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. POSSIBILIDADE. TEMA 848. ALEGADA SEMELHANÇA. INEXISTÊNCIA.

1. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 5º, LXX, b, da Constituição, reconhece legitimidade ativa a associações para a impetração de mandado de segurança coletivo em defesa dos interesses de seus associados, independentemente de expressa autorização ou da relação nominal desses.

2. A matéria discutida nestes autos não se assemelha à controvérsia do ARE 901.963-RG, tendo em vista que no Tema 848 a controvérsia não era caso de mandado de segurança coletivo, e sim de ação civil pública.

[...]

(STF, RE 1146736 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-191 DIVULG 02-09-2019 PUBLIC 03-09-2019)

²⁶ Cf. STJ, AgRg no REsp 1274744/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 18/02/2019, DJe 21/02/2019.



Impõe-se aqui saber, porém, qual a extensão do tratamento autorizado nesta hipótese. Já noutro passo se anotaram algumas delimitações da extensão, que valem para pedidos formulados tanto por sindicatos quanto por associações de classe: há que se verificar (i) qual o período envolvido e (ii) quais os servidores e inativos a se enquadrarem nos fatos à base da coisa julgada; no caso das associações, também se há de aferir (iii) quem são os servidores e inativos por elas representados na ação, e que ainda sejam associados. Isto tudo decorre do próprio direito de execução – só há direito referente a tais servidores e para tal período –, descarecendo recorrer a normas da LGPD que não a que remete às regras processuais.

Também é prudente sublinhar que os sindicatos e as associações não podem – respectivamente – substituir e representar processualmente herdeiros de servidores, de modo que (iv) fichas financeiras e dossiês funcionais de servidores falecidos não estão abrangidos pelo direito em questão.

Mas há mais. A LGPD positiva regras gerais para tratamento de dados pessoais válidas qualquer que seja a base legal deste – e independentemente de se cuidar de tratamento de dados pelo Poder Público (“o fato de o Capítulo IV da LPDG dedicar-se à disciplina de dados pelo Poder Público não implica a premissa de que as demais disposições da Lei não se aplicam a ele”, nota a doutrina²⁷). É neste passo que há de se pôr lume sobre a delimitação decorrente do princípio da necessidade (que sói ser chamado também de princípio da minimização), previsto no art. 6º,

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

[...]

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 princípio da necessidade afasta, assim, “a coleta de dados supérfluos ou não essenciais aos propósitos destinados, já que esta se caracteriza

²⁷ REIS, Luciano Elias; LIPPMANN, Rafael Knorr. “A Administração Pública na Lei Geral de Proteção de Dados”. In: PIRONTI, Rodrigo (org.). *Lei Geral de Proteção de Dados: Estudos sobre um novo cenário de governança corporativa*. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 171.



como uma invasão desproporcional à privacidade do titular”²⁸. Ora, se os sindicatos e as associações têm o direito de promover execução de títulos coletivos, (v) o tratamento de dados na forma de “transferência”, que lhes permite exercer tal direito, deve limitar-se àqueles dados de que eles necessitam para levar a cabo tal exercício.

Ocorre – eis ponto central – que dados relevantes e irrelevantes estão todos aglutinados nos documentos em questão; por outro lado, excluir destes tudo o que não é estritamente necessário ao exercício do direito seria algo “desproporcional” e ensejaria “trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações”, hipóteses que permitem o indeferimento do pedido de acesso, conforme art. 19, *caput*, III, do Decreto estadual 10.285/2014. A saída para o impasse é a transferência não das fichas financeiras e dossiês funcionais em si, mas de *base de dados eletrônica* que contenha os dados necessários – todos eles, mas apenas eles – para a confecção de cálculos de apuração dos valores originários devidos²⁹.

16. Sobre a base de dados eletrônica. Base de dados é um conjunto de dados armazenados eletronicamente de forma organizada e interrelacionada, a facilitar a recuperação de informações – para fins de cálculos, a

²⁸ ZILLOTTO, Mirela Miró; GREGGIO, Felipe. “Fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e a responsabilidade extracontratual do Estado no tratamento de dados pessoais”. In: PIRONTI, Rodrigo (org.). *Lei Geral de Proteção de Dados: Estudos sobre um novo cenário de governança corporativa*. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 183.

²⁹ Rememore-se que se trata aqui de atender a pedido administrativo; cuidando-se de ordem judicial, ainda que determine a transferência das fichas financeiras e dossiês, eles mesmos, a Administração cumpri-la-á – *tout court* –, tendo autorização para tanto do art. 31, § 3º, III, c/c § 1º, II, da LAI:

Art. 31. [...]

§ 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:

[...]

III - ao cumprimento de ordem judicial;

É claro que caberá à Procuradoria-Geral do Estado tentar reverter a decisão – para que a transferência seja de base de dados, respeitado, pois, o princípio da minimização –, com os mesmos fundamentos jurídicos que aqueles expostos no presente parecer.



geração é em formato de planilha (.xls, .xlsm, .xml, .ods). Posto não ser simples gerá-la, ao menos o trabalho – humano – se concentra no estabelecimento prévio de critérios, a serem dados por comandos ao sistema automatizado, que, assim, a gera observando tais critérios.

É relevante, portanto, em caso de pedido de fichas financeiras e dossiês funcionais, que a SEAP saiba quais rubricas são pertinentes para o caso concreto, e conceba o *layout* do banco de dados. O usual é que seja gerada planilha em que cada linha se refira a um determinado mês (e também um para terço de férias e um para décimo terceiro, se eles foram relevantes). Descontos e créditos a título de revisão soem ser relevantes – um crédito pode significar pagamento retroativo da verba que se pretende cobrar judicialmente. Neste passo é de fazer aqui constar a necessidade de aprimoramento do sistema meta4, para que as revisões nele sejam lançadas com a maior precisão possível, é dizer, que indiquem não apenas de qual verba se trata, mas também a que meses e ano se referem. Como amiúda progressivamente a lida com banco de dados, é preciso que estes sejam consistentes.

Também podem ser relevantes faltas injustificadas lançadas no sistema, ou outras causas para não pagamento da remuneração integral, como licenças para trato de interesse particular, sem remuneração.

Por fim, como não há substituição ou representação processual de herdeiros de falecido, é relevante que sempre se informe data de falecimento, quando ocorrente.

V – Observações relevantes (para fornecimento de fichas financeiras e dossiês funcionais, ou de base de dados sucedânea)

17. Das regras a serem observadas. Independentemente de se cuidar de fornecimento das próprias fichas financeiras e dossiês funcionais – porque presente autorização específica³⁰ – ou de fornecimento de base de dados, o Estado, como controlador de dados que é (pessoa “a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais”, conforme definição do art. 5º, VI, da LGPD), deve observar as regras aplicáveis ao Poder Público.

³⁰ Ou porque há ordem judicial; cf. nota de rodapé 29.



Em primeiro lugar – e isto não se impõe apenas em razão deste tratamento de dados específico (de gerar os documentos ou a base de dados e transferi-los), mas, sim, devido à plêiade de tratamentos realizados pela Administração (mesmo “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”) –, há que se indicar encarregado, conforme determinação específica do art. 23, *caput*, III, da LGPD. Encarregado é, pela definição do art. 5º, VIII, “pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)”, e tem as atividades estabelecidas no art. 41, § 2º, da mesma lei – podendo a ANPD “estabelecer normas complementares sobre a definição e as atribuições do encarregado, inclusive hipóteses de dispensa da necessidade de sua indicação, conforme a natureza e o porte da entidade ou o volume de operações de tratamento de dados”, *ex vi* do art. 41, § 3º –:

Art. 41. [...]

[...]

§ 2º As atividades do encarregado consistem em:

- I - aceitar reclamações e comunicações dos titulares, prestar esclarecimentos e adotar providências;
- II - receber comunicações da autoridade nacional e adotar providências;
- III - orientar os funcionários e os contratados da entidade a respeito das práticas a serem tomadas em relação à proteção de dados pessoais; e
- IV - executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares.

A Administração deve atender aos princípios da qualidade de dados e da segurança, previstos no art. 6º, V e VII, da LAI, é dizer, velar pela “exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento” e adotar “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”.

Em vista do princípio da prevenção (LAI, art. 6º, VII), que insta à adoção de “medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais”, e da adequação (LAI, art. 6º, II), que impõe a “compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento”, há que se exigir do sindicato ou associação a



quem se transferem os documentos ou a base de dados compromisso de utilização destes estritamente para o cálculo de que necessita. É bem disto que cuida – já desde antes do advento da LGPD – o art. 45 do Decreto estadual 10.285/2014 (que regulamenta o acesso à informação no Estado do Paraná). *In verbis*:

Art. 45. O acesso à informação pessoal por terceiros será condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade, que disporá sobre a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, sobre as obrigações a que se submeterá o requerente.

§ 1º A utilização de informação pessoal por terceiros vincula-se à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações pessoais de terceiros será responsabilizado por seu uso indevido, na forma da lei.

Rememore-se: precisamente porque há mudança de finalidade do tratamento – originariamente para atendimento da “finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público” (LGPD, art. 23, *caput*) – é que uma nova base legal precisou ser encontrada. Conforme art. 6º, I, da LGPD, as atividades de tratamento de dados pessoais deve observar o princípio da finalidade, é dizer, “realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades”; a mudança de finalidade leva a que o tratamento tenha base legal nova, mas esta nova finalidade deve ser aquela a presidir o tratamento de dados efetuado pelo terceiro, é dizer, pelo sindicato ou pela associação. O terceiro passa a ser controlador, em sentido jurídico, e deve observar as regras da LGPD, inclusive de segurança dos dados.

O termo de responsabilidade é de ser exigido mesmo em caso de haver autorização expressa e específica do servidor ou inativo o tratamento de dados conforme a finalidade especificada.

18. Da questão dos custos. Por fim, a geração em larga escala de fichas financeiras e dossiês funcionais, assim como a de base de dados, ambas efetuadas pela CELEPAR, geram custo ao Estado.



É possível repassar tal custo ao requerente, sem nenhum acréscimo sobre ele, porém. É o que decorre do art. 12, *caput*, da LAI³¹, assim redigido:

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

O art. 4º do Decreto 7.724/2012 – regulamentador da LAI no âmbito federal – adensa a norma, trazendo alguns elementos especificadores:

Art. 4º A busca e o fornecimento da informação são gratuitos, ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem.

Portanto, a Administração não apenas pode; neste caso, como incorre em custos, ela deve cobrá-los do requerente.

VI – Das conclusões, do fluxo e das sugestões

19. *Das conclusões.* Em face do exposto, concluiu-se que:

19.1. pedidos de fichas financeiras ou dossiês funcionais (ou de base de dados sucedânea) feitos por advogados que pretendem promover *execuções individuais* de título judicial (individual ou coletivo) dependem, para atendimento, de prova do consentimento do servidor ou inativo, veiculado em autorização expressa específica, com indicação do período abrangido e da finalidade do tratamento de dados, com a qual a pessoa concorda;

19.2. pedidos de fichas financeiras ou dossiês funcionais (ou de base de dados sucedânea) feitos por sindicato ou associação – inclusive por seus advogados, com juntada de procuração –, para promover execução coletiva de título judicial:

a) podem estar fundados em consentimento do servidor ou inativo; neste caso, é preciso haver autorização expressa específica, com indicação do período abrangido e da finalidade do tratamento de dados, com a qual a pessoa

³¹ A regra é reproduzida literalmente pelo art. 17, *caput*, do Decreto estadual 10.285/2014, que regulamenta o acesso à informação no Estado do Paraná.



concorda; nada impede que o requerente aceite, sendo-lhe assim proposto, que o pedido seja atendido com fornecimento de base de dados; será necessário, em qualquer caso, assinatura de termo de responsabilidade;

b) *não havendo autorização nos moldes acima indicados*, e salvo se houver ordem judicial determinando de outra forma, o pedido pode ser atendido tão somente por meio de sucedâneo, que é o fornecimento de base de dados com a seguinte abrangência:

(i) apenas o período objeto da condenação;

(ii) apenas as rubricas necessárias à confecção do cálculo;

(iii) apenas os servidores e inativos beneficiários da sentença coletiva (no caso de ação coletiva e mandado de segurança coletivo propostos por sindicato, aqueles da base territorial deste; no caso de ação coletiva proposta por associação, os representados por esta, constantes de listagem da inicial, associados à época da propositura da ação e atualmente, e que deram autorização para esta; no caso de mandado de segurança coletivo proposto por associação, a categoria que tal associação defende);

(iv) exclusão de servidores falecidos.

20. *Do fluxo*. Tendo em vista as conclusões acima, entende-se que, sendo formulado pedido de fichas financeiras ou dossiês funcionais – ou mesmo de banco de dados – por sindicato ou associação de classe, para fins de execução de título judicial:

20.1. deve a unidade de Recursos Humanos encaminhar à SEAP, e esta (ou a PARANAPREVIDÊNCIA, para inativos):

a) verificar, havendo grande quantidade de servidores ou inativos potenciais, se há relação, em meio digital, com todos eles (caso não haja, deve ela ser solicitada);

b) verificar se há autorização expressa e específica dada pelos servidores ou inativos ao requerente, da qual conste



o período envolvido e a finalidade do tratamento de dados para a qual a autorização é dada;

c) não havendo autorização nos moldes indicados acima, verificar:

(i) no caso de pedido formulado por sindicato, se há comprovação de seu registro no Ministério competente (caso não haja, deve ela ser solicitada);

(ii) no caso de pedido formulado por associação, se há comprovação de filiação atual a esta dos servidores ou inativos listados (caso não haja, deve ela ser solicitada);

d) remeter, em qualquer caso, o procedimento à Procuradoria-Geral do Estado;

20.2. o(a) Procurador(a) responsável pela ação coletiva:

a) constatando haver autorização expressa e específica, poderá questionar ao requerente sobre a possibilidade de substituição dos documentos por base de dados;

b) em caso de o procedimento seguir o rito de banco de dados (por concordância do requerente ou por ausência de autorização dos servidores ou inativos):

(i) sendo necessário, pode pedir auxílio do setor de cálculo, para instruções sobre as rubricas necessárias à base de dados;

(ii) deve prestar informação, apontando as delimitações necessárias, especialmente o período abrangido pelo título, os beneficiários deste e as verbas ou tributos envolvidos;

c) deve remeter o protocolo à Divisão de Gestão de Informação de Recursos Humanos (DIRH) da Secretaria de Estado da Administração e Previdência (SEAP), quanto a servidores ativos, e à PARANAPREVIDÊNCIA, quanto a servidores inativos, qualquer que seja o rito (seja de extração



de fichas financeiras e dossiês funcionai, seja de geração de base de dados);

20.3. com o protocolo no órgão de destino:

a) se o rito for de extração de fichas financeiras e dossiês funcionais, a Divisão de Gestão de Informação de Recursos Humanos (DIRH) da Secretaria de Estado da Administração e Previdência (SEAP) e, quanto a servidores inativos, a PARANAPREVIDÊNCIA, que, em caso de grande volume, podem optar pela geração pela CELEPAR, caso em que devem consultar esta quanto ao custo para a extração em massa, a ser repassado ao requerente (a extração será feita após pagamento deste custo);

b) se o rito for geração de base de dados, a Divisão de Recursos Humanos (DIRH) da Secretaria de Estado da Administração e Previdência (SEAP) ou a PARANAPREVIDÊNCIA (no caso de inativos) estabelecerá os critérios e o *layout* final da base de dados, e fará a gestão junto à CELEPAR, inclusive para levantamento de custo a ser reembolsado (a geração será feita após pagamento deste custo);

20.4. uma vez extraídas as fichas financeiras e os dossiês funcionais, ou gerada a base de dados, estes devem ser compartilhados, sem anexação no SID – eis que contêm dados pessoais –, primeiramente com a Procuradoria-Geral do Estado, já que a ela caberá a defesa em futura execução;

20.5. a transferência dos documentos ou da base de dados ao requerente, qualquer que seja sua forma – mas sem anexação ao SID –, deve ser precedida de assinatura, por ele, de termo de responsabilidade.

21. *Das sugestões.* Sugere-se, por fim:

21.1. que seja concebido modelo de autorização específica de acesso, por terceiros, a dados constantes de fichas financeiras e dossiês funcionais;

21.2. seja concebido modelo de termo de responsabilidade a ser firmado pelo terceiro para ter acesso a tais dados



21.3. seja aprimorado o sistema de Recursos Humanos do Estado, meta4, de modo a torná-la cada vez mais adaptado à funcionalidade de geração de base de dados própria para cálculo de débito judicial;

21.4. seja designado encarregado pelo tratamento de dados pessoais no âmbito da Administração e da PARANAPREVIDÊNCIA;

21.5. sejam ouvidas as Procuradorias Especializadas Funcional (PRF) e de Previdência Funcional (PPF), eis que este parecer pretende resolver problema de pedidos de documentos também para execuções de títulos individuais;

21.6. que as unidades de Recursos Humanos da Administração direta e indireta, e bem assim a PARANAPREVIDÊNCIA, tenham ciência do conteúdo do presente parecer;

21.7. que a Procuradoria Trabalhista tenha ciência do presente parecer para opinar se as conclusões e a sugestão de fluxo se aplicam também às ações trabalhistas – em especial às coletivas.

É este o parecer, s.m.j.

Curitiba, 4 de novembro de 2020.

Felipe Barreto Frias

Procurador do Estado

Procuradoria de Ações Coletivas – PAC



ePROTOCOLO



Documento: **Parecer_PAC_Pedido_de_fichas_financeiras_e_dossies_funcionais.pdf**.

Assinado por: **Felipe Barreto Frias** em 04/11/2020 09:48.

Inserido ao protocolo **16.818.276-7** por: **Felipe Barreto Frias** em: 04/11/2020 09:47.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
9deffab242bb1a071930946edf5b34ea.

Inserido ao protocolo **16.818.276-7** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 24/11/2020 10:09.



Protocolo nº 16.818.276-7 (e apenso 16.204.887 -2)
Despacho nº 1.086/2020 – PGE

- I. Aprovo o Parecer de fls. 52/81a, da lavra do Procurador do Estado **Felipe Barreto Frias**, com anuência de **Ana Cláudia Bento Graf**, Procuradora-Chefe da Procuradoria de Ações Coletivas – PAC, às fls. 82/82a, Parecer este assim ementado:

“PEDIDO ADMINISTRATIVO DE ACESSO A FICHAS FINANCEIRAS E DOSSIÊS FUNCIONAIS DE SERVIDORES, FORMULADO POR ADVOGADO, SINDICATO OU ASSOCIAÇÃO DE CLASSE PARA EXECUÇÃO DE SENTENÇA COLETIVA – DOCUMENTOS PÚBLICOS E, SIMULTANEAMENTE, PESSOAIS – ATRAÇÃO DE INCIDÊNCIA DE REGRAS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS – TRATAMENTO DE DADOS, NA MODALIDADE “TRANSFERÊNCIA”, QUE DEPENDE DE BASE LEGAL – CONSENTIMENTO COMO BASE LEGAL: NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO ESPECÍFICA DO TITULAR, NÃO BASTANDO MERA PROCURAÇÃO – DIREITO DOS SINDICATOS E DAS ASSOCIAÇÕES DE PROMOVER EXECUÇÃO COLETIVA COMO BASE LEGAL – DELIMITAÇÕES NECESSÁRIAS CONFORME O TÍTULO EXECUTIVO: PERÍODO DETERMINADO, APENAS OS BENEFICIÁRIOS DO TÍTULO, E EXCLUSÃO DE SERVIDORES FALECIDOS – PRINCÍPIO DA MINIMIZAÇÃO, RESPEITADO QUANDO ATENDIDO O PEDIDO COM FORNECIMENTO DE BASE DE DADOS, ESTES RESTRITOS AOS ESTRITAMENTE NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO – NECESSIDADE DE ASSINATURA, PELO REQUERENTE, DE TERMO DE RESPONSABILIDADE – DEVER DE EXIGIR RESSARCIMENTO PELO CUSTO.” (parecer na íntegra no seguinte link: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>)

- II. Publique-se o presente Despacho;

- IV. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria do Consultivo – CCON, à Coordenadoria Judicial – CJUD, à Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH, à Procuradoria de Ações Coletivas – PAC, à Procuradoria Funcional – PRF e à Procuradoria Previdenciária Funcional – PPF;

- V. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, e por fim, com a máxima brevidade, encaminhe-se à Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP/DIRH.

Curitiba, 23 de novembro de 2020.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado

D o c u m e n t o :
108616.818.2767AprovoPARECER02.2020PGEFornecimentodefichasfinanceirasedossiesfuncionaissindicatoassociacaoexecucaodetituloexecutivo coletivo.pdf.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 23/11/2020 19:25.

Inserido ao protocolo **16.818.276-7** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 23/11/2020 17:49.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
8b9f46108d576c9c8cf4e17f578c5c4b.