

Do catálogo à transparência: a nova geração das Cartas de Serviços ao Usuário

Por que as Cartas de Serviços devem passar a identificar os dados pessoais tratados em cada serviço — uma leitura integrada da Lei nº 13.460/2017 com os princípios do art. 6º da LGPD e os arts. 4º, 26 e 28 da Lei do Governo Digital.

Durval Senna da Silva | Auditor de Controle Externo — TCE-ES | Conteudista

Sebastião Carlos Ranna de Macedo | Conselheiro Ouvidor | Co-autor/Revisor

RESUMO

Este ensaio sustenta que a Carta de Serviços ao Usuário, prevista no art. 7º da Lei nº 13.460/2017, deve passar a informar, para cada serviço ofertado, quais dados pessoais serão tratados, com que finalidade, sob qual base legal e com quais compartilhamentos. Defende-se que essa exigência não é inovação voluntarista, mas decorrência lógica da leitura integrada do Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos com os princípios do art. 6º da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e com os arts. 4º, 26 e 28 da Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital). A convergência desses diplomas transforma a Carta de Serviços de mero catálogo de procedimentos em verdadeiro instrumento de transparência informacional.

Palavras-chave: Carta de Serviços ao Usuário; proteção de dados pessoais; transparência; governo digital; Lei nº 13.460/2017.

ABSTRACT

This essay argues that the Citizen Service Charter, provided for in Article 7 of Law 13.460/2017, must state, for each public service offered, which personal data will be processed, for what purpose, on which legal basis and with whom it will be shared. Such a requirement follows logically from reading the Charter together with the principles of Article 6 of the LGPD and Articles 4, 26 and 28 of the Digital Government Law, turning the Charter into a genuine instrument of informational transparency.

Keywords: Citizen Service Charter; personal data protection; transparency; digital government.

As Cartas de Serviços ao Usuário consolidaram-se, desde a Lei nº 13.460/2017, como a principal vitrine da relação entre o cidadão e a administração pública. Nelas o usuário encontra o rol de serviços disponíveis, os documentos exigidos, as etapas do atendimento e os prazos de resposta. Há, contudo, um silêncio recorrente: quase nenhuma Carta informa *quais dados pessoais* o cidadão entrega ao solicitar cada serviço, com que finalidade eles são tratados e com quem são compartilhados.

Esse silêncio, tolerável em 2017, tornou-se juridicamente insustentável depois da entrada em vigor da LGPD e da Lei do Governo Digital. A tese aqui defendida é simples: a construção contemporânea das Cartas de Serviços exige uma nova camada de conteúdo — a identificação do tratamento de dados pessoais —, e essa exigência já está contida, por interpretação sistemática, no ordenamento vigente.

§ 1º

O direito à informação e a Carta de Serviços na Lei nº 13.460/2017

O Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos (CDU) elevou o usuário à condição de sujeito de direitos. Entre os direitos básicos figuram o acesso e a obtenção de informações relativas à própria pessoa constantes de registros ou bancos de dados e a proteção de suas informações pessoais.¹ A Carta de Serviços é o instrumento que materializa o direito à informação: deve trazer, “no mínimo”, os requisitos, os documentos e as informações necessárias para acessar cada serviço.²

Ao exigir os “documentos e informações necessárias”, o legislador de 2017 já reconhecia que o acesso ao serviço público pressupõe a entrega de informações — muitas delas, dados pessoais. “O que faltava era um marco normativo para nomear e disciplinar esse fluxo. Esse amparo chegou com a LGPD.”

§ 2º

ALGPD e o dever de transparência: os princípios do art. 6º

A LGPD submeteu todo tratamento de dados a dez princípios (art. 6º): finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização e prestação de contas.³ Três deles dialogam de forma imediata com a Carta: a **finalidade** (o dado só pode ser usado para propósitos legítimos, específicos e informados ao titular), a **necessidade** (coleta limitada ao mínimo indispensável) e a **transparência** (informações claras, precisas e de fácil acesso sobre o tratamento).

Para o Poder Público, a lei é ainda mais explícita. O art. 23 determina que o tratamento se faça com informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade e os procedimentos adotados, disponibilizadas em veículo de fácil acesso, preferencialmente eletrônico.⁴ Ora, o veículo de fácil acesso por excelência — aquele em que o cidadão já busca (ou deveria) orientação antes de solicitar o serviço — é justamente a Carta de Serviços ao Usuário.

A “informação necessária” não é apenas o que o cidadão deve fornecer — é também o que o Estado deve declarar sobre o que faz com o que recebe.

§ 3º

A Lei do Governo Digital: arts. 4º, 26 e 28

A Lei nº 14.129/2021 fecha o arco normativo. Seu art. 4º define a **Base Nacional de Serviços Púb-licos** e a **transparência ativa** — a disponibilização de dados pela administração independente-mente de solicitação —,⁵ e erige as próprias Cartas de Serviços a componente essencial do governo digital, cujas informações passam a alimentar, em formato aberto e interoperável, aquela Base.⁶

Dois dispositivos concretizam, na prática, a minimização de dados. O **art. 28** estabelece o CPF como número suficiente de identificação do cidadão, vedando a exigência de qualquer outro número para esse fim.⁷ O **art. 26** presume a autenticidade dos documentos enviados com assinatura eletrônica, dispensando exigências redundantes de comprovação.⁸ A esses soma-se o art. 25 — reforço direto da tese —, que obriga as plataformas a informar as fontes dos dados pessoais, a finalidade específica de seu tratamento e os órgãos com os quais há compartilhamento.⁹ São, precisamente, os campos que uma Carta de Serviços madura deve exibir.

§ 4º

Convergência: a Carta como instrumento de transparência informacional

Lidos em conjunto, os três diplomas apontam para uma mesma conclusão. Aquilo que a Lei nº 13.460/2017 chama de “informações necessárias para acessar o serviço” deve, hoje, ser interpretado à luz dos princípios do art. 6º da LGPD e das exigências de transparência ativa da Lei do Governo Digital. A informação necessária deixa de ser um conceito unidirecional — o que o cidadão fornece — e passa a abranger também o que o Estado declara sobre o que faz com as informações que recebe.

A Carta de Serviços deixa, assim, de ser um catálogo de procedimentos e assume a função de instrumento de transparência informacional: o ponto único em que o usuário compreende, para cada serviço, quais dados entrega, por quê, sob qual base legal e com quem serão compartilhados. Essa é a nova perspectiva de construção das Cartas — e a síntese normativa que a sustenta está resumida no Quadro 1.

Eixo de convergência	CDU — Lei 13.460/2017	LGPD — Lei 13.709/2018	Gov. Digital — Lei 14.129/2021
Dever de informar	Informações claras e precisas sobre cada serviço (art. 7º, § 2º)	Informações claras sobre finalidade e previsão legal (art. 23)	Transparência ativa e Base Nacional de Serviços (art. 4º)
Finalidade e necessidade	Adequação entre meios e fins no atendimento (art. 5º)	Princípios da finalidade e da necessidade (art. 6º, I e III)	Eliminação de documentos e exigências prescindíveis (art. 24, IV)
Identificação mínima	Atuação integrada na expedição de documentos (art. 6º, V)	Coleta limitada ao mínimo necessário (art. 6º, III)	CPF como número suficiente de identificação (art. 28)
Comprovação documental	Requisitos e documentos necessários ao acesso (art. 7º, § 2º, II)	Base legal e minimização do tratamento (arts. 7º e 6º, III)	Presunção de autenticidade de documentos assinado eletronicamente (art. 26)
Direitos do titular	Acesso e proteção das informações pessoais (art. 6º, III e IV)	Livre acesso e direitos do titular (art. 18)	Ferramentas de transparência: fontes, finalidade e compartilhamento (art. 25)

Quadro 1. Convergência normativa entre o CDU, a LGPD e a Lei do Governo Digital.

PROPOSTA

Uma nova camada na Carta de Serviços

Operacionalizar a tese não requer reformular a estrutura da Carta, mas acrescentar a cada serviço uma ficha padronizada de tratamento de dados. Abaixo, um modelo aplicado a um serviço corriqueiro.

FICHA DE DADOS PESSOAIS DO SERVIÇO		<i>Exemplo: emissão de certidão negativa de débitos</i>
DADOS TRATADOS	Nome completo, CPF, endereço e e-mail do solicitante.	
FINALIDADE	Verificar a inexistência de débitos e emitir a certidão solicitada.	
BASE LEGAL (LGPD)	Cumprimento de obrigação legal e execução de política pública (art. 7º, II e III; art. 23).	
COMPARTILHAMENTO	Secretaria de Estado da Fazenda e sistema de dívida ativa.	
RETENÇÃO	Pelo prazo de guarda do processo administrativo correspondente.	
SEUS DIREITOS	Acesso, correção e demais direitos do art. 18 da LGPD, exercidos pelo canal do encarregado (encarregado@orgao.gov.br).	

Figura 1. Modelo de ficha de tratamento de dados a integrar cada serviço da Carta.

CONCLUSÃO

Compliance que se converte em direito

Incorporar a identificação dos dados pessoais às Cartas de Serviços não exige nova lei — exige interpretação sistemática das que já existem. É medida de baixo custo e alta legitimidade: aproxima o órgão do princípio da responsabilização e prestação de contas (art. 6º, X, da LGPD) e antecipa demandas de titulares e de órgãos de controle.

Para os órgãos de controle externo, a Carta assim reconstruída torna-se, ainda, objeto auditável: permite verificar se a coleta observa a necessidade, se a finalidade é declarada e se o compartilhamento tem base legal. **A Carta de Serviços, nascida para informar sobre serviços, amadurece para informar, igualmente, sobre o tratamento dos dados que os viabilizam.**

NOTAS E REFERÊNCIAS LEGAIS

1. Lei nº 13.460/2017, art. 6º, III (acesso a informações relativas à própria pessoa) e IV (proteção das informações pessoais).
2. Lei nº 13.460/2017, art. 7º, § 2º, II (requisitos, documentos e informações necessárias para acessar o serviço).
3. Lei nº 13.709/2018 (LGPD), art. 6º, I a X (princípios do tratamento de dados pessoais).
4. Lei nº 13.709/2018, art. 23, caput (tratamento pelo Poder Público mediante informações claras em veículo de fácil acesso).
5. Lei nº 14.129/2021, art. 4º, III (Base Nacional de Serviços Públicos) e XI (transparência ativa).
6. Lei nº 14.129/2021, art. 18, II (Cartas de Serviços como componente essencial); e Lei nº 13.460/2017, art. 7º, § 6º (alimentação da Base Nacional em formato aberto e interoperável).
7. Lei nº 14.129/2021, art. 28, caput e § 1º (CPF como número suficiente para identificação).
8. Lei nº 14.129/2021, art. 26 (presunção de autenticidade de documentos assinados eletronicamente).
9. Lei nº 14.129/2021, art. 25, § 1º, I (ferramentas de transparência: fontes dos dados, finalidade específica e uso compartilhado).