



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

TERMO DE ABERTURA DE PROJETO (TAP)

Processo nº 00261.000313/2022-19

1. PROJETO

Nome do Projeto:	Guia de Cookies
Área Responsável pelo Projeto:	Coordenação-Geral de Normatização

2. IDENTIFICAÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO DO ÓRGÃO

Gerentes do Projeto:	Andressa Girotto Vargas, Davi Teófilo Nunes Oliveira e Isabela Maiolino
Equipe de Projeto:	Alexandra Krastins Lopes, Diego Vasconcelos Costa, Lucas Borges de Carvalho, Jeferson Dias Barbosa, Marcelo Santiago Guedes e Thiago Guimarães Moraes

3. OBJETIVO

Elaborar guia orientativo sobre Cookies e Proteção de Dados Pessoais, a fim de disponibilizar orientações, a partir de estudo exploratório realizado pelo Grupo de Trabalho (GT Cookies), quanto à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*.

4. JUSTIFICATIVA

A partir da elaboração de estudo exploratório pelo Grupo de Trabalho ("GT Cookies"), integrado pelos servidores Alexandra Krastins Lopes, Jeferson Dias Barbosa, Lucas Borges de Carvalho, Marcelo Santiago Guedes e Thiago Guimarães Moraes, em atendimento à determinação do Conselho Diretor, tendo em vista a relevância da temática para a área de Proteção de Dados, entendeu-se pela pertinência da produção de um guia de caráter orientativo sobre o tema "Cookies e a LGPD".

5. ESCOPO DO PROJETO

- O presente projeto tem por escopo a redação de um guia orientativo sobre o Cookies e Proteção de Dados Pessoais.
- Como produto, será elaborado um guia com melhores práticas e exemplos sobre o tema.

6. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

O presente projeto tem ampla relação com o Planejamento Estratégico da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (2363117), aprovado na Reunião Deliberativa nº 1, de 20 de janeiro de 2021. Sob a perspectiva de resultados, o projeto alinha-se ao objetivo de promover o fortalecimento da cultura de proteção de dados pessoais. Sob a perspectiva de processos, o projeto está aderente ao objetivo estratégico de estabelecer um ambiente eficaz para a proteção de dados pessoais.

7. RECURSOS PREVISTOS

Sem prejuízo de outros que venham a ser mapeados quando das discussões relativas ao projeto, far-se-á uso:

- do Sistema Eletrônico de Informações (SEI); e
- dos recursos humanos indicados pelas áreas interessadas da ANPD.

8. PARTES INTERESSADAS

São partes interessadas a ANPD, os agentes de tratamento de dados e os titulares de dados.

9. RESTRIÇÕES

Preliminarmente, não foram identificadas restrições a este projeto.

10. PRINCIPAIS ENTREGAS DO PROJETO

Principais Entregas	Data prevista
Guia de Cookies	1º semestre de 2022

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o exposto, não há considerações adicionais, de forma que se encaminha este processo à Coordenação-Geral de Normatização para providências cabíveis.

12.

APROVAÇÃO

7. O presente Termo de Abertura de Projeto (TAP) segue assinado pelos gerentes de projeto e pelos integrantes da equipe, devendo ser encaminhado para as demais áreas da ANPD para indicação dos servidores que acompanharão o processo.

ANDRESSA GIROTT VARGAS

Especialista na Coordenação-Geral de Normatização

DAVI TEÓFILO NUNES DE OLIVEIRA

Assistente Técnico na Coordenação-Geral de Normatização

ISABELA MAIOLINO

Coordenadora-Geral de Normatização



Documento assinado eletronicamente por **Davi Teófilo Nunes de Oliveira, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 21/07/2022, às 14:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Girotto Vargas, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 21/07/2022, às 14:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Maiolino, Coordenador(a)-Geral**, em 21/07/2022, às 15:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3189233** e o código CRC **9DB14404** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Protocolo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Memória de Reunião Nº 16/2022/CGN/ANPD/PR

Data: 18/02/2022

Horário: 11h

Local: via Microsoft Teams

Participantes: Alexandra Krastins Lopes, Andressa Girotto Vargas, Lucas Borges de Carvalho, Isabela Maiolino, Jeferson Dias Barbosa e Marcelo Santiago Guedes.

Pauta: Guia Orientativo sobre Cookies

Memória

Iniciada a reunião, a Coordenadora-Geral de Normatização, Isabela Maiolino, questionou aos presentes sobre possíveis sugestões para estruturação do guia e a indicação de voluntário para ser o canal de comunicação junto à Coordenação-Geral de Normatização (CGN).

Andressa Girotto, servidora da Coordenação-Geral de Normatização, parabenizou a equipe de projeto pelo trabalho realizado e sugeriu que alguns pontos destacados no estudo exploratório como possíveis encaminhamentos, poderiam ser contemplados no guia, a exemplo de: bases legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de utilização de cookies, em particular o consentimento e o legítimo interesse; obrigações de transparência com o usuário; avaliação da compatibilidade de situações específicas com a LGPD, a exemplo do uso de cookies para fins de medição de audiência, a utilização de “cookie walls” e o tratamento posterior de dados coletados por meio de cookies. Sugeriu, ainda, que assim como tratado no capítulo IV do estudo exploratório, o qual analisa casos concretos de Políticas de Cookies, no guia orientativo a ser elaborado poderia ser destinado capítulo específico para inserção de exemplos hipotéticos de Políticas de Cookies com sua respectiva

avaliação, à semelhança do que foi realizado no estudo exploratório, por meio de tabelas, indicando os pontos positivos e negativos destas.

Marcelo Santiago, Coordenador-Geral de Pesquisa e Tecnologia, concordou com a ideia de inclusão de exemplos hipotéticos sobre Políticas de Cookies, todavia, quanto à sugestão de abordagem dos tópicos ora assinalados no estudo exploratório como alertou como possíveis encaminhamentos à Autoridade, alertou que carecem de maior aprofundamento e estudos técnicos. Nesse sentido, levantou a possibilidade de que a publicação deste guia aguardasse a elaboração de outros estudos técnicos que contemplassem os tópicos ora destacados.

A respeito dessa sugestão, Jeferson Barbosa, Gerente de Projetos do Conselho Diretor, sinalizou que, no momento, não havia previsão de estudos sobre tais temas e que o estudo exploratório encontra-se bem estruturado e que será capaz de fornecer os subsídios necessários para elaboração de um guia orientativo. Sugeriu que a CGN poderia elaborar sumário para apresentação ao restante da equipe, contendo os possíveis tópicos a serem abordados no guia.

Lucas Borges, Gerente de Projetos do Gabinete da Diretora Miriam Wimmer, colocou-se à disposição para atuar como canal de comunicação com a CGN.

Relativamente à elaboração da Nota Técnica, houve sugestão para que ela fosse elaborada pela Coordenação-Geral de Fiscalização, conforme acordado em reunião junto ao Conselho Diretor.

Quanto aos encaminhamentos finais , Isabela informou que uma vez encerrado o prazo para consulta interna do estudo exploratório, o qual findará em 25/02/2022, a CGN encaminhará proposta de estrutura do guia, para que a partir de então, sejam distribuídos tópicos entre os autores.

Nada mais havendo a tratar, a reunião se deu por encerrada, da qual, para constar, eu, Andressa Girotto Vargas lavrei a presente memória, que é assinada pelo servidores da ANPD que dela participaram.

Encaminhamentos

- Envio de proposta de estruturação do guia, por parte da CGN.
- Contato de CGTP com CGF, a fim de alinhar elaboração de nota técnica.



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Girotto Vargas, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 05/05/2022, às 14:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3196260** e o código CRC **F371955D** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº
00261.000313/2022-19

SEI nº 3196260

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 2º andar — Telefone:
CEP 70046-900 Brasília/DF - <https://www.gov.br/planalto/pt-br>



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Protocolo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Memória de Reunião Nº 32/2022/CGN/ANPD/PR

Data: 28/04/2022

Horário: 16h

Local: via Microsoft Teams

Participantes: Alexandra Krastins Lopes, Andressa Girotto Vargas, Arthur Pereira Sabbat, Davi Téofilo Nunes Oliveira, Diego Vasconcelos Costa, Lucas Borges de Carvalho, Isabela Maiolino, Jeferson Dias Barbosa, Marcelo Santiago Guedes, Nairane Farias Rabelo Leitão, Thiago Guimarães Moraes.

Pauta: Guia Orientativo sobre Cookies

Memória

Uma vez iniciada a reunião, a Diretora Nairane sugeriu à equipe de projetos a possibilidade de acréscimo de outras bases legais ao Guia, para além do consentimento e legítimo interesse.

A equipe mencionou que as referidas bases são as mais comumente indicadas em se tratando de cookies, considerando as experiências internacionais e que, para tanto seria necessário maior estudo de tal possibilidade pela equipe, considerando que o tema de hipóteses legais é objeto de estudo de outro projeto que está em fase de pesquisa.

Encaminhamentos

Ficou acordado que a equipe de projetos se reunirá novamente na próxima semana, a fim de avaliar sobre a possibilidade de inserção de outras bases legais no Guia e definir um novo prazo para entrega do texto final.

Nada mais havendo a tratar, a reunião se deu por encerrada a reunião, da qual, para constar, eu, Andressa Girotto Vargas lavrei a presente memória de

reunião, que é assinada pelos servidores que dela participaram.



Documento assinado eletronicamente por **Davi Teófilo Nunes de Oliveira, Assessor(a) Técnico(a)**, em 05/05/2022, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Girotto Vargas, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 05/05/2022, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Borges de Carvalho, Gerente de Projeto**, em 06/05/2022, às 14:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Jeferson Dias Barbosa, Gerente de Projeto**, em 09/05/2022, às 10:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Pereira Sabbat, Diretor(a)**, em 23/05/2022, às 17:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3347259** e o código CRC **3564FEC8** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3347259

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 2º andar — Telefone:
CEP 70046-900 Brasília/DF - <https://www.gov.br/planalto/pt-br>



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Protocolo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Memória de Reunião Nº 33/2022/CGN/ANPD/PR

Data: 04/05/2022

Horário: 14h30

Local: via Microsoft Teams

Participantes: Andressa Girotto Vargas, Davi Téofilo Nunes Oliveira, Diego Vasconcelos Costa, Lucas Borges de Carvalho, Isabela Maiolino, Jeferson Dias Barbosa, Marcelo Santiago Guedes e Thiago Guimarães Moraes.

Pauta: Guia Orientativo sobre Cookies

Memória

Iniciada a Reunião, a Coordenadora-Geral de Normatização, Sra. Isabela Maiolino , questionou aos integrantes da equipe de projeto a respeito da sugestão da Diretora Nairane.

O Sr. Diego Costa informou que ao invés de trazer outras bases legais para o presente guia, neste primeiro momento, poderia informar que as hipóteses apresentadas são apenas as mais usuais, sem exclusão de outras. Citou, ainda, que considerando que os guias são documentos que passam por atualizações a cada certo período de tempo, é possível, caso a Autoridade entenda pertinente, que futuramente seja alterado, a fim de contemplar outras bases legais.

Além disso, o Sr. Thiago Moraes sugeriu que poderia ser incluída seção que tratasse especificamente do uso de cookies no Poder Público, fazendo referência, inclusive ao guia anteriormente publicado pela Autoridade de Tratamento de Dados pelo Poder Público.

Ademais, o Sr. Jefferson Barbosa, vislumbrou que o acesso à serviços públicos via aplicações web poderia suscitar a aplicação da base legal de execução de

contratos, por exemplo. Ressaltou, ainda, a importância de se delimitar de forma clara o escopo do guia, que tratará de navegações web e sites. Mencionou que é recomendável ser justificada a opção pelas bases legais do consentimento e interesse legítimo, em detrimento das demais.

Por fim, definiu-se novo cronograma para entrega de texto final.

Encaminhamentos

- Entrega do texto pela equipe – 19/05
- Reunião para alinhamento – 20/05
- Disponibilização para Consulta Interna 23/05

Nada mais havendo a tratar, a reunião se deu por encerrada a reunião, da qual, para constar, eu, Andressa Girotto Vargas lavrei a presente memória de reunião, que é assinada pelos servidores que dela participaram.



Documento assinado eletronicamente por **Davi Teófilo Nunes de Oliveira, Assessor(a) Técnico(a)**, em 05/05/2022, às 09:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Girotto Vargas, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 05/05/2022, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Borges de Carvalho, Gerente de Projeto**, em 06/05/2022, às 14:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Jeferson Dias Barbosa, Gerente de Projeto**, em 09/05/2022, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3347264** e o código CRC **DDBC0A78** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº
00261.000313/2022-19

SEI nº 3347264

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 2º andar — Telefone:
CEP 70046-900 Brasília/DF - <https://www.gov.br/planalto/pt-br>

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Coordenação-Geral de Normatização

Nota Técnica nº 27/2022/CGN/ANPD

Assunto: **Proposta de Guia de *Cookies* e Proteção de Dados Pessoais**

Processo nº 00261.000313/2022-19

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de Guia que tem por finalidade disponibilizar orientações, a partir de estudo exploratório realizado pelo Grupo de Trabalho sobre *Cookies* (GT *Cookies*), quanto à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, por meio da apresentação de um panorama geral sobre o tema, os principais conceitos e categorias de *cookies*, as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização, identificando práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos banners inseridos em sítios eletrônicos.
2. Ressalta-se que a elaboração de material orientativo vai ao encontro das competências de caráter educativo da ANPD decorrentes do art. 55-J, VI e VII, da LGPD, *in verbis*:

Art. 55-J - Compete à ANPD:

(...)

VI - promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança;

VII - promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade;

3. Ademais, o Regimento Interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), aprovado pela Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, em seu art. 16, atribui a esta Coordenação-Geral de Normatização as competências de elaboração de guias e recomendações, bem como proposições normativas, regulamentos, orientações e procedimentos simplificados, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral

de Proteção de Dados - LGPD), a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor.

Art. 16. São competências da Coordenação-Geral de Normatização, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 13.709, de 2018, no Decreto nº 10.474, de 2020, e na legislação aplicável:

(...)

II - elaborar guias e recomendações, bem como proposições normativas, orientações e procedimentos simplificados nos termos da Lei nº 13.709, de 2018, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor;

4. Em atenção à reunião ocorrida em 18 de fevereiro de 2022, criou-se uma equipe de trabalho para elaboração de um Guia sobre Cookies e Proteção de Dados Pessoais. A equipe é composta pelos seguintes servidores: Alexandra Krastins Lopes (Gerente de Projeto do Conselho Diretor), Andressa Girotto Vargas (Especialista na Coordenação-Geral de Normatização), Davi Téofilo Nunes de Oliveira (Assistente Técnico na Coordenação-Geral de Normatização), Isabela Maiolino (Coordenadora-Geral de Normatização), Lucas Borges de Carvalho (Gerente de Projeto do Conselho Diretor), Jeferson Dias Barbosa (Gerente de Projetos do Conselho Diretor), Marcelo Santiago Guedes e Thiago Guimarães Moraes (Coordenador de Tecnologia e Inovação).

5. A primeira versão da minuta foi submetida a comentários e sugestões dos demais servidores da ANPD entre os dias 03 a 17 de junho de 2022. As contribuições recebidas foram analisadas pela equipe de trabalho criada, que procedeu com os ajustes na minuta.

6. Após a revisão dos ajustes realizados, elaborou-se a presente versão do Guia, que segue para avaliação pela Procuradoria da ANPD e, posteriormente, será submetida à apreciação do Conselho Diretor para deliberação da matéria.

7. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1 Contextualização

8. A LGPD inaugurou um novo regime jurídico referente ao tratamento de dados pessoais no país e introduziu novos conceitos, direitos e obrigações ao estruturar nacionalmente um sistema efetivo de proteção de dados pessoais. Além disso, a promulgação da Emenda Constitucional nº 115, de 2022, incluiu a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais, além de fixar a competência privativa da União para legislar sobre o tema.

9. Relativamente à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, uma vez que a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais, a elaboração de um guia com esse propósito, por conseguinte, revela-se tanto conveniente quanto oportuna.

2.2 Do Guia

10. A presente minuta de Guia busca orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*.

11. Quanto à estrutura, adotou-se a seguinte divisão:

Conceitos e Classificações

12. Neste capítulo é explicitado o conceito de *cookies* e são elencadas as suas finalidades e abordadas categoriais de acordo com (i) o agente de tratamento; (ii) a necessidade; (iii) a finalidade; e (iv) o período de retenção das informações.

Cookies e a LGPD

13. No referido capítulo são destacadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies* ou de outras tecnologias de rastreamento online, bem como apresentadas duas hipóteses legais aplicáveis, sendo elas: consentimento e legítimo interesse, uma vez sendo consideradas as mais usuais e relevantes para o contexto analisado. É também reconhecida que a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* pode, eventualmente, se amparar em outras hipóteses legais, desde que atendidos os requisitos previstos na LGPD.

Política de Cookies

14. Neste capítulo são disponibilizadas orientações para a elaboração da Política de *Cookies*, ressaltando-se as informações que devem ser inseridas, além de diferenciá-la do banner de *cookies*.

Banners de Cookies

15. No capítulo em questão são apresentadas orientações não exaustivas, consideradas como boas práticas, a fim de auxiliar os agentes de tratamento na elaboração de banners de *cookies*.

3. CONCLUSÃO

16. A presente Nota Técnica submete a proposta de Guia sobre *Cookies e Proteção de Dados Pessoais* (SEI nº 3455874), que busca estabelecer

diretrizes não-vinculantes aos agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*, à Procuradoria da ANPD. Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados e as suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, bem como as hipóteses legais mais usuais e relevantes para o contexto analisado, não sendo exaustivo nem tão pouco limitando as possíveis hipóteses legais que podem ser utilizadas. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de *Cookies*, mais precisamente aos banners de *cookies*, por meio de exemplos ilustrativos.

17. Diante do exposto, encaminha-se à minuta do guia para Procuradoria para análise.
18. À consideração superior.

ANDRESSA GIROTT VARGAS
Especialista na Coordenação-Geral de Normatização

DAVI TEÓFILO NUNES DE OLIVEIRA
Assistente Técnico na Coordenação-Geral de Normatização

19. De acordo. Encaminha-se o presente processo à Procuradoria para análise.

ISABELA MAIOLINO
Coordenadora-Geral de Normatização

4. **ANEXO**

Anexo - Minuta de Guia Cookies e Proteção de Dados Pessoais - (SEI nº 3455874)



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Maiolino**,
Coordenador(a)-Geral, em 24/06/2022, às 15:54, conforme horário oficial
de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13](#)



de novembro de 2020..



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Girotto Vargas, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 24/06/2022, às 16:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



Documento assinado eletronicamente por **Davi Teófilo Nunes de Oliveira, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 24/06/2022, às 16:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020..](#)



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3453992** e o código CRC **FC621BD1** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3453992

GUIA

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

VERSÃO 1.0
JUN. 2022



Definição de estilo: Sumário 1

Definição de estilo: Sumário 2

Definição de estilo: Sumário 3



GUIA – COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Versão para Procuradoria

Junho de 2022

Formatado: Centralizado

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração

Alexandra Krastins Lopes - Gerente de Projeto do Conselho Diretor

Andressa Girotto Vargas - Especialista na Coordenação-Geral de Normatização

Davi Téfilo Nunes de Oliveira - Assistente Técnico na Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino - Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa - Gerente de Projeto do Conselho Diretor

Lucas Borges de Carvalho - Gerente de Projeto do Conselho Diretor

Marcelo Santiago Guedes - Coordenador- Geral de Tecnologia e Pesquisa

Thiago Moraes - Coordenador de Inovação e Pesquisa

Formatado: Centralizado

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES	6
1.1 O que são <i>cookies</i> ?	6
1.2 Categorias de <i>cookies</i>	7
1.2.1 <i>Cookies</i> de acordo com o agente de tratamento	7
1.2.2 <i>Cookies</i> de acordo com a necessidade	8
1.2.3 <i>Cookies</i> de acordo com a finalidade	9
1.2.4 <i>Cookies</i> de acordo com o período de retenção das informações	10
2. COOKIES E A LGPD	10
2.1 Aspectos Gerais	10
2.2 Hipóteses Legais	14
2.2.1 Consentimento	14
2.2.2 Legítimo interesse	18
3. POLÍTICAS DE <i>COOKIES</i>	21
4. BANNERS DE <i>COOKIES</i>	23
4.1 O que observar na elaboração	23
4.1.1 <i>Banners</i> de primeiro nível	23
4.1.2 <i>Banners</i> de segundo nível	24
4.2 O que evitar na elaboração de <i>banners</i> de <i>cookies</i>	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30

APRESENTAÇÃO

1. Diariamente, ao ingressar em uma página na internet, somos avisados de que o *site* em questão utiliza *cookies*. Por isso, é necessário aceitar, recusar ou gerenciar preferências – neste último caso, indicando, de forma mais específica, quais categorias de *cookies* e respectivas finalidades poderão ser utilizadas pelo provedor do serviço. Dentre outras finalidades, os *cookies* viabilizam o funcionamento de páginas eletrônicas e a prestação de serviços na internet, incluindo a medição do desempenho de uma página e a apresentação de anúncios personalizados.

Formatado: Fonte: Itálico

2. Embora a forma de apresentação das informações relativas ao uso de *cookies* seja distinta e possa variar muito de acordo com a página acessada, ao concordar com as condições estipuladas, o usuário estará sujeito a algum tipo de rastreamento das atividades que realiza na internet, seja pelo responsável pelo site ou por terceiros. Por isso, assim como pode ocorrer com o uso de tecnologias similares, a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais.

Formatado: Fonte: Não Itálico

3. Um dos problemas relacionados ao uso de sistemas que utilizam *cookies* é a falta de transparência, isto é, a não disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a coleta e a realização do tratamento, o que pode inviabilizar ou restringir indevidamente o controle do titular sobre os seus dados pessoais. Da mesma forma, deve-se considerar a existência de situações que envolvem maior potencial de dano, por exemplo, quando os dados coletados no ambiente *online* são utilizados para a formação de perfis comportamentais, com base nos quais, eventualmente, podem ser negados os acessos a direitos e a serviços essenciais.

4. Considerando esses aspectos, que denotam tanto a importância quanto os riscos envolvidos na utilização de *cookies* no ambiente digital, o presente Guia apresenta um panorama geral sobre o tema, analisa os principais conceitos e categorias de *cookies*, as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização, identifica práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos *banners* de *cookies* inseridos em sítios eletrônicos e, ainda, instrui tal elaboração por meio de exemplos ilustrativos.

Comentado [NL1]: Acredito ser muito importante restringir que este guia foca nas situações em que os cookies coletam dados pessoais, para não parecer que estamos fazendo um instrumento geral sobre todo tipo de cookies

Comentado [AGV2R1]: Pessoal, acredito que essa frase no item 5 supre a preocupação da Diretora Nairane, assinalada no comentário superior. O que acham?

Comentado [LBdC3R1]: De acordo!

Comentado [FGML4]: Vale a pena explicar o que é banner?

Formatado: Centralizado

5. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

6. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da **Plataforma Fala.BR** (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES

1.1 O que são *cookies*?

7. *Cookies* são arquivos instalados no dispositivo de um usuário que permitem a coleta de determinadas informações, inclusive de dados pessoais em algumas situações, visando ao atendimento de finalidades diversas.¹ Entre essas informações, muitas são essenciais para o funcionamento adequado e seguro de páginas eletrônicas e para viabilizar a oferta de serviços no ambiente digital. Assim, por exemplo, a utilização de *cookies* pode identificar um usuário antes de realizar uma transação *online* ou, ainda, “lembra” opções feitas anteriormente, tais como o idioma utilizado, o tipo de produto preferido, as senhas e os logins utilizados em sítios eletrônicos, bem como produtos que foram adicionados ao carrinho para a realização de uma compra. Além disso, podem ser utilizados para outros fins, tais como a medição de audiência de uma página e a oferta de anúncios personalizados.

8. Destaca-se, ainda, que *cookies* permitem armazenar nos dispositivos dos usuários uma série de dados. As informações coletadas e armazenadas pelos *cookies* podem se referir diretamente a pessoas naturais ou, ainda, permitir indiretamente a sua identificação, mediante, por exemplo, a realização de inferências e o cruzamento com outras informações e, por vezes, por meio da formação de perfis comportamentais. Neste último caso, ainda que o

¹ Outras possíveis definições podem ser consultadas em: HOOFNAGLE, et al. *Behavioral Advertising: The Offer You Cannot Refuse*. Harvard Law & Policy Review, vol.6, n. 273, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2137601; KRISTOL, David.M. *HTTP Cookies: Standards, Privacy, and Politics*. ACM Transactions on Internet Technology, Vol. 1, No. 2, 2001. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/502152.502153>.

Formatado: Fonte: 10 pt
Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt
Formatado: Fonte: 10 pt, Cor da fonte: Automática
Formatado: Fonte: 10 pt
Formatado: Fonte: 10 pt, Inglês (Estados Unidos)
Formatado: Fonte: 10 pt
Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt
Formatado: Centralizado

titular não seja individualmente identificado, é possível considerar seu perfil comportamental como um dado pessoal, uma vez que associado a uma pessoa natural identificada.² Nesse sentido, nas hipóteses acima mencionadas, *cookies* podem ser considerados dados pessoais, cujo tratamento é regulado pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

1.2 Categorias de *cookies*

9. As categorias para definição dos *cookies* são diversas e podem partir de diferentes perspectivas. No presente Guia, serão apresentadas algumas dessas categorias, de forma não exaustiva. Importante considerar que um mesmo *cookie* pode ser incluído em mais de uma categoria.

10. Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de *cookies* de acordo com: (i) o agente de tratamento; (ii) a necessidade; (iii) a finalidade; e (iv) o período de retenção das informações.

1.2.1 Cookies de acordo com o agente de tratamento

11. Dependendo do **agente de tratamento** que gerencia o dispositivo ou o domínio a partir do qual os *cookies* são enviados ou processados e os dados são obtidos, as seguintes categorias de *cookies* podem ser estabelecidas:

- a) **Cookies próprios ou primários:** são os *cookies* gerados a partir de um dispositivo ou domínio gerenciado pelo próprio agente de tratamento e a partir do qual o serviço solicitado pelos usuários é fornecido, sendo definido pelo site ou aplicação que o titular está visitando. Os *cookies* primários geralmente não podem ser usados para rastrear a atividade em outro site que não seja o site original em que foi colocado. Esses tipos de *cookies* podem incluir informações como credenciais de *login*, itens do carrinho de compras ou idioma preferido.
- b) **Cookies de terceiros:** são *cookies* criados por um domínio diferente daquele que o titular está visitando, não gerenciado pelo agente de tratamento, mas por

² Conforme o art. 12, § 2º, da LGPD: “Art. 12. Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada”.

Comentado [AS5]: Creio que esse parágrafo não poderia ficar aqui, porque ele se refere especificamente à categoria de cookies "de acordo com o agente de tratamento". Creio que aqui pode ser um parágrafo abrangente, que menciona as categorias de cookies, à guisa de introdução, em continuação ao primeiro parágrafo. Algo como: "Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de cookies de acordo com o agente de tratamento; a necessidade; a função; e o período." Algo assim.

E o item 10 poderia ser deslocado para uma explicação do item 1.2.1.

Comentado [DTNO6R5]: Feito!

Comentado [AS7]: Creio que esse parágrafo não poderia ficar aqui, porque ele se refere especificamente à categoria de cookies "de acordo com o agente de tratamento". Creio que aqui pode ser um parágrafo abrangente, que menciona as categorias de cookies, à guisa de introdução, em continuação ao primeiro parágrafo. Algo como: "Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de cookies de acordo com o agente de tratamento; a necessidade; a função; e o período." Algo assim.

E o item 10 poderia ser deslocado para uma explicação do item 1.2.1.

Comentado [DTNO8R7]: Ajuste feito

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Centralizado

outra organização que trata quaisquer dados obtidos por meio dos *cookies*. Refere-se, portanto, a um *cookie* definido por um controlador que é distinto daquele que opera o site visitado pelo usuário.

Formatado: Fonte: (Padrão) +Corpo (Calibri), 11 pt

12. É importante mencionar que não devem ser considerados cookies primários aqueles que, embora disponibilizados a partir de um dispositivo ou domínio sob responsabilidade do próprio controlador ou de seu operador, são subsequentemente gerenciados por terceiros e utilizados para os seus próprios fins. É o que ocorre, por exemplo, caso o terceiro trate os dados coletados por meio desses cookies para melhorar os seus próprios serviços ou para oferecer serviços de publicidade a outras entidades interessadas.

13. Outra classificação que merece destaque para o presente estudo é quanto à **necessidade dos cookies**. Esta classificação é especialmente relevante para a definição da hipótese legal que autoriza o uso de *cookies* e a coleta de dados pessoais, como, por exemplo, o consentimento e o legítimo interesse, conforme abordado na próxima seção deste Guia.

1.2.2 Cookies de acordo com a necessidade

c) **Cookies necessários:** são aqueles utilizados para que o site ou aplicação realize funções básicas e funcione corretamente. Por isso, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço. Dessa forma, as atividades abrangidas como estritamente necessárias incluem aquelas relacionadas à funcionalidade específica do serviço, ou seja, sem elas o usuário não seria capaz de realizar as principais atividades do site ou aplicação. Essa categoria se restringe ao essencial para prestar o serviço solicitado pelo titular, não contemplando finalidades não essenciais, que atendam a outros interesses do controlador. Portanto, aquilo que é considerado estritamente necessário está relacionado ao titular de dados, e não ao controlador do site ou aplicação. Por exemplo, embora um determinado controlador possa considerar *cookies* de publicidade como “necessários” para as suas atividades, porque trazem as receitas de financiamento do seu serviço, esses *cookies* não são estritamente necessários para o titular de dados, razão pela qual não se enquadram nessa categoria. Os *cookies* necessários também podem estar relacionados ao cumprimento de

Comentado [LBdC9]: Reescrevi o parágrafo, sem alteração de conteúdo. O período tinha ficado muito longo e estava difícil de entender. Vejam se ficou mais claro.

Comentado [DTNO10R9]: Ficou ótimo

Comentado [LBdC11]: Inserindo aqui a mesma definição que consta abaixo, no tópico sobre “consentimento”.

Comentado [DTNO12R11]: Ok

Formatado: Centralizado

obrigações legais e regulamentares aplicáveis ao controlador, como, por exemplo, aquelas que decorrem de requisitos de segurança da informação.

- d) **Cookies não necessários:** são *cookies* que não se enquadram na definição de *cookies* necessários e que, caso estejam desabilitados, o site ou aplicação ainda funcionará e o usuário poderá utilizar os serviços. Nesse sentido, *cookies* não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica. Assim, se um *cookie* não é considerado essencial para o funcionamento da página ou fornecimento do serviço, estará enquadrado nessa categoria. Exemplos de *cookies* não necessários incluem, entre outros, aqueles utilizados para rastrear comportamentos, medir o desempenho da página ou serviço, além de exibir anúncios ou outros conteúdos [incorporados].

1.2.3 Cookies de acordo com a finalidade

- e) **Cookies analíticos ou de desempenho:** possibilitam coletar dados e informações sobre como os usuários utilizam o site, quais páginas visitam com mais frequência naquele site, a ocorrência de erros ou informações sobre o próprio desempenho do site ou aplicação. Esses *cookies* monitoram apenas o desempenho do site à medida que o usuário interage, não coletando informações sobre os visitantes, sendo as informações utilizadas apenas para melhorar a funcionalidade de um site ou aplicação.

- f) **Cookies de funcionalidade:** são usados para fornecer os serviços básicos solicitados, possibilitam lembrar preferências do site ou aplicação, como nome de usuário, região, idioma, permitindo que sejam apresentados conteúdos adequados ao usuário. Os *cookies* de funcionalidade podem incluir *cookies* próprios, de terceiros, persistentes ou de sessão.

- g) **Cookies de publicidade:** são utilizados para coletar informações do titular com a finalidade de exibir anúncios. Mais especificamente, a partir da coleta de informações relativas a seus hábitos de navegação, os *cookies* de publicidade permitem identificar o usuário, construir perfis e exibir anúncios personalizados de acordo com os seus interesses.

Comentado [LBdC13]: Mudei a redação para enfatizar a finalidade do cookie, evitando a repetição da palavra "cookie". Vejam se está ok, principalmente essa referência a "conteúdo incorporado".

Comentado [DTNO14R13]: De acordo

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Recuo: Deslocamento: 0,5 cm

Comentado [LBdC15]: Fiz uma proposta de redação, baseada no Guia da AEPD e na definição utilizada em alguns sites. Acho melhor não dizer que são "os anunciantes que colocam" os cookies no site (acho que não é bem assim que funciona). Também dei xe de fora a referência à coleta de estatísticas, o que me parece ser a finalidade dos cookies analíticos.

Formatado: Centralizado

1.2.4 Cookies de acordo com o período de retenção das informações

- h) **Cookies de sessão ou temporários:** são projetados para coletar e armazenar dados por um período limitado, por exemplo, enquanto os titulares acessam um site. São utilizados regularmente para armazenar informações que só são relevantes para a prestação de um serviço solicitado pelos usuários ou com uma finalidade específica temporária, e que desaparecem com o encerramento da sessão, como por exemplo, uma lista de produtos no carrinho de um site de compras.
- i) **Cookies persistentes:** os dados coletados por meio desses cookies ficam armazenados e podem ser acessados e processados por um período definido pelo controlador, que pode variar de alguns minutos a vários anos. A esse respeito, deve ser avaliado no caso concreto se a utilização de cookies persistentes é necessária, uma vez que as ameaças à privacidade podem ser reduzidas com a utilização de cookies de sessão. Em qualquer caso, quando são utilizados cookies persistentes, é recomendável limitar sua duração no tempo, tanto quanto possível, considerando a finalidade para a qual foram coletados e serão tratados, conforme exposto mais adiante neste Guia.

14. As categorias de cookies apresentadas acima não devem ser consideradas uma lista exaustiva, tendo sido organizada pelos tipos de cookies mais usuais. Os agentes de tratamento podem escolher outra classificação que melhor se adapte aos fins dos cookies por eles utilizados, desde que seja respeitado o princípio da transparência para com os titulares dos dados.

2. COOKIES E A LGPD

2.1 Aspectos Gerais

15. Os cookies constituem um mecanismo útil para diversas finalidades, entre as quais as de identificação de usuários, viabilização de pagamentos online, realização de anúncios e medição da eficácia de um serviço ou de uma página eletrônica. No entanto, o atendimento a essas finalidades somente será legítimo se respeitados os direitos dos titulares, como, por

Comentado [DTNO16R15]: De acordo

Comentado [AS17]: Sugiro: "...período de armazenamento"

Comentado [DTNO18R17]: Diretor, acho que "retenção" passa uma ideia melhor e não entrarmos na polêmica de armazenamento de dados derivados de cookies.

Formatado: Recuo: Primeira linha: 0 cm, Espaço Depois de: 12 pt

Formatado: Centralizado

exemplo, a privacidade e a autodeterminação informativa, conforme disposto no art. 2º, I e II, da LGPD.

16. Informações pessoais armazenadas em dispositivos eletrônicos, especialmente quando coletadas a partir de interações realizadas em um sítio na internet, em um aplicativo ou em um serviço digital, podem revelar diversos aspectos da personalidade e do comportamento de pessoas. Em tais contextos, estas pessoas se colocam em uma posição de maior vulnerabilidade em face dos agentes de tratamento, notadamente quando não são observados os direitos e expectativas legítimas dos titulares ou quando os propósitos do tratamento não são apresentados de forma clara, precisa e facilmente acessível.

17. Antes mesmo da publicação da LGPD, o Marco Civil da Internet (MCI, Lei nº 12.965/2014) já havia reconhecido que, ao lado da liberdade de expressão, a garantia da privacidade é condição essencial para o pleno exercício do direito de acesso à rede (art. 8º). O MCI também estabeleceu forte proteção aos dados pessoais, ao prever que a sua guarda e disponibilização “devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas”. Além disso, a disponibilização de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, mesmo quando associados a dados pessoais, para autoridades públicas ou para terceiros, somente pode ocorrer, em regra, mediante ordem judicial.³

18. O art. 7º do MCI assegura aos usuários da internet outros direitos que em conjunto, fortalecem a transparência e o livre acesso à informação, limitam o fornecimento de dados pessoais a terceiros, destacam o consentimento enquanto meio legítimo para o tratamento de dados pessoais e asseguram o direito de exclusão definitiva de dados coletados ao término da relação entre as partes.

19. Essas disposições protetivas do MCI foram ampliadas pela LGPD, norma que dispõe sobre a proteção de dados pessoais de forma mais abrangente, incluindo a previsão de direitos para os titulares, de princípios norteadores para o tratamento de dados pessoais e de obrigações para os agentes de tratamento. Entre as principais disposições da LGPD aplicáveis

³ A matéria está regulada no art. 10 do MCI, que ressalva a possibilidade de acesso a dados cadastrais por autoridades administrativas competentes. Em sentido similar, os incisos II e III do art. 7º asseguram a inviolabilidade e o sigilo do fluxo das comunicações privadas pela internet, incluindo das comunicações privadas armazenadas, “salvo por ordem judicial”.

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Centralizado

à coleta de dados pessoais por meio de *cookies* ou de outras tecnologias de rastreamento online, merecem destaque as seguintes:

- (i) **Princípios da finalidade, necessidade e adequação** (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de *cookies* deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, **a finalidade deve ser específica e informada ao titular**, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por isso, **não se admite a indicação de finalidades genéricas**, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos *cookies*. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;
- (ii) **Princípios do livre acesso e da transparência** (art. 6º, IV e VI): impõem ao agente de tratamento a obrigação de fornecer aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*. Também é importante que sejam fornecidas informações sobre o eventual compartilhamento de dados com terceiros e sobre os direitos assegurados ao titular, entre outros aspectos indicados no art. 9º da LGPD. Uma boa prática é a indicação ao titular sobre como gerenciar preferências de *cookies* em seu próprio navegador ou aparelho. Assim, por exemplo, pode ser objeto de explicação a forma pela qual os *cookies* podem ser excluídos ou, ainda, como desabilitar *cookies* de terceiros. Importante ressaltar que o gerenciamento de *cookies* pelo navegador possui uma função complementar, que não afasta a necessidade de disponibilização ao titular de um mecanismo direto e próprio para o gerenciamento de *cookies* e para o exercício de seus

direitos, sempre acompanhado da indicação das informações correspondentes. Quanto à forma de apresentação, essas informações podem ser indicadas, por exemplo, em *banners*, apresentados após o acesso a uma página na internet; e, de forma mais detalhada, em políticas ou avisos de privacidade, que contenham informações sobre a política de *cookies* utilizada pelo agente de tratamento, conforme as recomendações apresentadas neste Guia;

- (iii) **Direitos do titular:** entre outros, são especialmente relevantes no contexto da utilização de *cookies*, o direito de acesso, de eliminação de dados, de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento, sempre mediante procedimento gratuito e facilitado, conforme previsto no art. 18 da LGPD. Para o atendimento a essa determinação legal, é recomendável a disponibilização ao titular de mecanismo para o “gerenciamento de *cookies*”, por meio do qual seja possível, por exemplo, rever permissões anteriormente concedidas, como na hipótese de revogação de consentimento relacionado ao uso de *cookies* para fins de marketing. Importante enfatizar que, independentemente da tecnologia utilizada, não são compatíveis com a LGPD práticas que impliquem a coleta indiscriminada de dados pessoais – sem finalidade especificamente definida – e o correspondente rastreamento de seus titulares no ambiente digital. A violação aos direitos dos titulares ocorrerá, especialmente, quando a coleta não estiver amparada em uma hipótese legal apropriada e não forem disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis que confirmam ao titular a efetiva possibilidade de compreender e de controlar o uso de seus dados pessoais;
- (iv) **Término do tratamento e eliminação de dados pessoais:** a LGPD prevê que, como regra geral, os dados pessoais devem ser eliminados após o término do tratamento, o que pode ocorrer, por exemplo, quando a finalidade for alcançada ou a eliminação for legitimamente solicitada pelo titular. Dessa forma, o armazenamento de informações pessoais após o término do tratamento somente é admitido em hipóteses excepcionais, tal como para fins de cumprimento de obrigação legal, entre outras hipóteses previstas no art. 16 da LGPD. Daí decorre que o período de retenção de *cookies* deve ser compatível com as finalidades do tratamento, limitando-se ao estritamente necessário para

Comentado [FGML19]: Esse trecho parece estar deslocado aqui. Sugiro colocar ao final, depois do item (V) Bases Legais.

Comentado [NL20R19]: tb achei

Comentado [LBdC21R19]: Sugiro manter aqui mesmo. O ponto central do parágrafo é dizer que a coleta indiscriminada viola os direitos dos titulares (que é o assunto do tópico), já que impedem o controle sobre o uso de seus dados pessoais. Fiz um ajuste de redação para deixar mais claro o argumento.

Formatado: Centralizado

se alcançar essa finalidade. Por isso, períodos de retenção indeterminados, excessivos ou desproporcionais em relação às finalidades do tratamento não são compatíveis com a LGPD;

- (v) **Hipóteses legais:** são as hipóteses em que a LGPD autoriza o tratamento de dados pessoais, conforme o disposto no art. 7º e no art. 11, no caso de dados pessoais sensíveis. Assim, sempre que envolvido tratamento de dados pessoais, a utilização de *cookies* somente poderá ser admitida se identificada a hipótese legal aplicável pelo controlador e atendidos os requisitos específicos estipulados para esse fim na LGPD.

2.2 | Hipóteses Legais⁴

20. A seguir serão apresentadas duas hipóteses legais, o consentimento e o legítimo interesse, as mais usuais e relevantes para o contexto analisado. A indicação efetuada neste Guia não é exaustiva, uma vez que a coleta de dados pessoais por meio de cookies pode, eventualmente, se amparar em outras hipóteses legais, desde que atendidos os requisitos previstos na LGPD.

2.2.1 Consentimento

21. De acordo com a LGPD, o consentimento deve ser livre, informado e inequívoco. **O consentimento será livre quando o titular realmente tiver o poder de escolha** sobre o tratamento de seus dados pessoais. Ou seja, deve lhe ser assegurada a **possibilidade efetiva de aceitar ou recusar a utilização de cookies**, sem consequências negativas ou intervenções do controlador que possam vir a viciar ou prejudicar a sua manifestação de vontade.

22. Em razão desse requisito legal, **não é compatível com a LGPD a obtenção “forçada” do consentimento**, isto é, de forma condicionada ao aceite integral das condições de uso de *cookies*, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular. Deve-se ressalvar, no entanto, que a regularidade do consentimento deve ser verificada de acordo com o contexto e as

Comentado [LBdC22]: A palavra "possíveis" aqui fica meio redundante (afinal, ninguém imagina que o Guia fosse descrever hipóteses "impossíveis"). Quanto ao aspecto de ser exemplificativo, o parágrafo inicial deixa claro que a referência não é exaustiva. Fiz uma sugestão de redação para deixar este ponto mais claro.

Comentado [AV23R22]: Ficou melhor mesmo, Lucas!

⁴ As orientações aqui apresentadas sobre as bases legais do consentimento e do legítimo interesse seguem, com adaptações, o exposto no *Guia Orientativo – Aplicação da LGPD por agentes de tratamento no contexto eleitoral*, p. 21-25; e 27-29. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia_lgpd_final.pdf.

Formatado: Fonte: (Padrão) +Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Centralizado

peculiaridades de cada caso concreto, considerando-se, em particular, se é fornecida ao titular uma alternativa real e satisfatória.

23. O consentimento também deve ser **informado**, exigindo-se, para tanto, que sejam apresentadas ao titular **todas as informações necessárias para uma avaliação e uma tomada de decisão conscientes a respeito da autorização ou recusa para a utilização de cookies**. Assim, como já mencionado, devem ser fornecidas aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*, entre outras informações indicadas no art. 9º da LGPD.

24. É importante ressaltar que essas informações se vinculam à própria utilização do dado pessoal. Qualquer alteração das premissas adotadas para a obtenção do consentimento macula a hipótese legal adotada, exigindo novo consentimento pelo titular de dados, ou a utilização de outra hipótese legal, de acordo com as novas premissas estabelecidas e com todas as informações necessárias para tanto.

25. Além disso, o consentimento deve ser **inequívoco**, o que demanda a obtenção de **uma manifestação de vontade clara e positiva do titular dos dados**, não se admitindo a sua inferência ou a obtenção de forma tácita ou a partir de uma omissão do titular. Por isso, dada a incompatibilidade com as disposições da LGPD, **não é recomendável a utilização de banners de cookies com opções de autorização pré-selecionadas ou a adoção de mecanismos de consentimento tácito**, como a pressuposição de que, ao continuar a navegação em uma página, o titular forneceria consentimento para o tratamento de seus dados pessoais.

26. **No caso de coleta de dados sensíveis** com base no consentimento do titular, é necessário que, **adicionalmente, o consentimento seja obtido por forma específica e destacada**, conforme preconiza o art. 11, I, da LGPD. Em relação à forma destacada, recomenda-se que a autorização para tratamento de dados sensíveis conste separadamente do texto principal ou, ainda, que se usem recursos para evidenciá-lo, de modo a indicar quais dados sensíveis serão coletados e para qual finalidade específica serão utilizados pelo agente de tratamento.

27. Em qualquer caso, deve ser disponibilizado ao titular um **procedimento simplificado e gratuito para revogar o consentimento fornecido para a utilização de cookies, de forma similar ao procedimento utilizado para obtê-lo**. Nesse sentido, o art. 8º, § 5º, da LGPD, estabelece que “o consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do

Formatado: Centralizado

titular, por procedimento gratuito e facilitado". O ato de revogação é unilateral e deverá ser atendido sempre que requisitado pelo titular.

28. Importante observar que **compete ao controlador a responsabilidade de comprovar que o consentimento foi obtido com respeito a todos os parâmetros estabelecidos pela LGPD**. Dessa forma, é uma boa prática o registro e a documentação de todos os requisitos necessários para a comprovação de que o consentimento não possui vícios e contou com todas as informações necessárias.

29. Diante do que estabelecem esses requisitos legais, pode-se afirmar que **não é apropriado utilizar a hipótese legal do consentimento nas hipóteses de cookies estritamente necessários**. Isso porque, nestes casos, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço, de modo que não há condições efetivas para uma manifestação livre do titular ou, ainda, para que se assegure a este a real possibilidade de escolher entre aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais.

30. De forma similar, **o consentimento não será a hipótese legal apropriada se o tratamento for estritamente necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais**, notadamente quando demonstrada a existência de um vínculo claro e direto entre a coleta de dados por meio de *cookies* e o exercício de prerrogativas estatais típicas por entidades e órgãos públicos.⁵ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

31. Assim, embora inexista hierarquia ou preferência entre as hipóteses legais previstas na LGPD, **o recurso ao consentimento será mais apropriado quando a coleta de informações for realizada por cookies não necessários**. Nessas situações, a coleta da informação não é essencial para a adequada prestação do serviço ou para assegurar o funcionamento da página eletrônica. De fato, como visto anteriormente, *cookies* não necessários estão relacionados com

⁵Vale ressaltar que "o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais". *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt
Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt
Formatado: Fonte: 10 pt
Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt
Formatado: Fonte: 10 pt
Formatado: Centralizado

funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios ou da formação de perfis comportamentais. Nesses casos, torna-se possível fornecer ao usuário uma opção genuína entre aceitar ou recusar a instalação de *cookies* para uma ou mais dessas finalidades, pressuposto central para a utilização da hipótese legal do consentimento.

Exemplo 1. Coleta de *cookies* em página eletrônica de supermercado

Ao acessar a página eletrônica de um supermercado para efetuar a compra de um produto, o usuário é direcionado a um banner no qual consta a informação de que “esta página utiliza cookies para melhorar a sua experiência, otimizar funcionalidades, obter estatísticas de uso e encaminhar anúncios relevantes para você”. Nenhuma informação adicional é apresentada e a única opção fornecida é expressa na caixa “Estou de acordo”

Análise: O fornecimento de uma opção única para o titular dos dados, sem a possibilidade de recusar a utilização de *cookies* não necessários, contraria a exigência de que o consentimento seja livre. Além disso, a ausência de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, viola a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Por fim, a não disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, também é uma prática incompatível com a LGPD.

Comentado [AS24]: Seria interessante que nos textos dos exemplos, em algum momento, fosse evidenciado que a prática está correta ou não. O texto é narrativo, e deixa a conclusão por parte do leitor. Poderia funcionar, mas devido à pouca cultura em PD, seria bom assinalar isso.

Comentado [FGML25R24]: Faz sentido para mim também.

Comentado [NL26R24]: Tb estou de acordo

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Exemplo 2. Adequação da página eletrônica de uma escola à LGPD

Uma escola recebeu uma reclamação de uma associação de pais sobre a falta de transparência da coleta de dados pessoais por meio de cookies em sua página eletrônica. Ao usuário que acessava a página era apresentado apenas um banner com o botão “entendi”, acompanhado da informação “ao clicar em ‘entendi’, você concorda com o armazenamento de cookies no seu dispositivo para melhorar a navegação no site e os nossos serviços, assim

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Centralizado

como para auxiliar nossos esforços de marketing". Após a realização de estudos e a identificação de boas práticas, que contou com a colaboração do encarregado e o apoio da alta administração, a página da escola foi passando a apresentar ao usuário um banner com a seguinte informação: "esta página utiliza cookies necessários para o seu funcionamento. Se você fornecer o seu consentimento, também utilizaremos cookies para coletar dados que irão permitir a exibição de anúncios personalizados." Além dessas informações, o banner passou a contar com três opções, todas com o mesmo formato e destaque: "aceitar todos os cookies"; "rejeitar todos os cookies"; e "gerenciar cookies". Ao clicar nesta última opção, o usuário é direcionado para um banner de segundo nível, do qual constam informações mais detalhadas sobre o uso de cookies, tais como as suas respectivas finalidades específicas e o período de retenção. Os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão, com a possibilidade de o usuário marcar as opções que entender adequadas para a coleta de seus dados pessoais.

Análise: A possibilidade de aceitar ou recusar a utilização de cookies não necessários, de modo independente dos cookies necessários, permite que o consentimento seja livre. Além disso, o novo banner e o banner de segundo nível passaram a trazer informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, em conformidade com a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Adicionalmente, em conformidade com o disposto na LGPD, os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão. Por fim, faltou apenas a disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, para que a página estivesse compatível com a LGPD.

2.2.2 Legítimo interesse

32. A hipótese legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, "exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais" (art. 7º, IX).

33. O interesse do controlador será considerado legítimo quando não encontrar óbices legais, isto é, quando não for contrário às disposições da lei. Além disso, o controlador deverá avaliar, em momento anterior à realização de qualquer operação baseada em legítimo interesse, a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses que legitimam o tratamento e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas dos titulares. Deverá, ainda, comprovar a adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de salvaguardar a operação e os dados utilizados, garantindo a segurança do tratamento e a transparência para os titulares.

34. A avaliação a ser realizada pelo controlador acerca das legítimas expectativas do titular de dados deve considerar o respeito aos direitos e liberdades individuais do titular de dados. Para ser adequado o tratamento, o controlador deve se certificar de que a utilização pretendida, além de não ferir direitos e liberdades, poderia ser razoavelmente prevista pelo titular de dados, isto é, que seria possível ao titular supor que aquela utilização poderia ocorrer com seus dados pessoais a partir das informações prestadas pelo controlador no momento da coleta do dado pessoal. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

35. **De forma geral, o legítimo interesse poderá ser a hipótese legal apropriada nos casos de utilização de cookies estritamente necessários**, isto é, aqueles que são essenciais para a adequada prestação do serviço ou para o funcionamento da página eletrônica, o que pode ser entendido como uma forma de apoio e promoção de atividades do controlador e de prestação de serviços que beneficiem o titular (art. 10, I e II, LGPD). A análise, no entanto, deve considerar as peculiaridades de cada situação concreta e avaliar se, no caso, não prevalecem os direitos e interesses dos titulares, observados os demais requisitos legais aplicáveis.

36. No caso do setor público, **a hipótese legal do legítimo interesse não poderá amparar a coleta dos dados pessoais por meio de cookies em caso de vínculo claro e direto entre o tratamento e o exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.⁶** Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as

⁶ Vale ressaltar que “o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.” Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, jan. 2022, p. 8.

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Centralizado

informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

37. A utilização de *cookies* para fins de medição de audiência (*cookies analíticos ou de medição*) pode ser amparada na hipótese legal do legítimo interesse em determinados contextos, observados, em qualquer hipótese, os requisitos previstos na LGPD. Em particular, é razoável supor que a medição de audiência constituirá um interesse legítimo do controlador, bem como que os riscos à privacidade de titulares serão de menor monta quando o tratamento se limitar à finalidade específica de identificação de padrões e tendências, com base em dados agregados e sem a combinação com outros mecanismos de rastreamento ou sem a formação de perfis de usuários. Quando estes requisitos não estiverem presentes, como na hipótese em que a medição de audiência estiver associada com a finalidade de formação de perfis e de exibição de anúncios, o mais apropriado é que o tratamento seja amparado em outra hipótese legal, como a do consentimento do titular.

Exemplo 3. Legítimo interesse na utilização de *cookies* necessários.

Uma livraria disponibiliza em sua página eletrônica a venda online de livros. Para tanto, utiliza *cookies* que garantem a adequada autenticação do usuário, a realização de pagamento e o armazenamento de informações referentes aos itens inseridos no carrinho de compras. No banner de *cookies*, a livraria informa a coleta exclusivamente para essas finalidades específicas; essas informações também estão na política de *cookies*.

Análise: Nesse caso, os *cookies* utilizados são estritamente necessários para o funcionamento da página, uma vez que relacionados a elementos essenciais do serviço de venda online de livros. O interesse do controlador pode ser considerado legítimo, na medida em que suporta e promove suas atividades, viabilizando a prestação de serviços que beneficiam o titular. Além disso, a utilização dos dados pessoais exclusivamente para essas finalidades específicas, conforme informado no *banner* e na política de *cookies* do controlador, atende às expectativas legítimas dos titulares.

Exemplo 4. Utilização de *cookies* para medição de audiência.

Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>

Um centro cultural de um município, constituído sob a forma de autarquia, resolveu adotar cookies em sua página eletrônica, com a finalidade específica de obter estatísticas de visitação e de desempenho de determinadas funcionalidades do site. Após avaliação interna, a autarquia concluiu que a coleta de dados por meio dos cookies em questão poderia ser realizada com base em seu legítimo interesse, tendo em vista a limitação da coleta ao estritamente necessário para a finalidade específica e exclusiva de medir a audiência da página eletrônica, conforme descrito acima. Os dados coletados são, ainda, agregados, visando à produção de estatísticas anônimas. Essas informações não são compartilhadas com terceiros e nem cruzadas com outros bancos de dados visando alcançar outras finalidades. A explicação sobre a utilização desses cookies, as suas finalidades e respectivos períodos de retenção, além da possibilidade de oposição ao tratamento, é apresentada ao titular no banner e na política de cookies

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Análise: o tratamento dos dados com base no legítimo interesse da autarquia é compatível com a LGPD, pois, na hipótese, a coleta dos dados não é legalmente compulsória e não há vínculo claro e direto entre a sua finalidade específica e o exercício de uma prerrogativa estatal típica. Por isso, é possível realizar uma ponderação entre os interesses da autarquia e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. O fato de os dados coletados serem destinados exclusivamente para produzir estatísticas de visitação, não serem compartilhados com terceiros ou combinados com outras informações, além de serem apresentadas informações em conformidade com o princípio da transparéncia, são elementos que reforçam a legitimidade do interesse da autarquia em realizar o tratamento e que indicam ser reduzido o impacto sobre os direitos dos titulares.

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Negrito

3. POLÍTICAS DE COOKIES

38. Para atender ao princípio da transparéncia e auxiliar o titular a compreender o tratamento dos dados pessoais coletados por meio de *Cookies*, recomenda-se a elaboração de uma Política de *Cookies* – uma declaração pública que disponibilize informações aos usuários⁷ de um site ou aplicativo. Em conformidade com os princípios do livre acesso e da transparéncia e com o disposto no art. 9º da LGPD, a Política de *Cookies* deve apresentar, entre outras,

Formatado: Centralizado

informações sobre os dados pessoais coletados por meio de *cookies* ou o uso de tecnologias similares de rastreamento, para quais finalidades específicas essas informações estão sendo tratadas, qual o período de retenção e se há compartilhamento com terceiros, além das medidas adequadas de segurança e salvaguardas.

39. É importante diferenciar Política de *Cookies* de *Banner de Cookies*. O *Banner de Cookies* é um recurso visual usado no design de aplicativos ou sites na internet, que utiliza barras de leitura destacadas para informar ao titular de dados, de forma resumida, simples e direta, sobre a utilização de *cookies* naquele ambiente. Além disso, o banner fornece ferramentas para que o usuário possa ter maior controle sobre o tratamento, como, por exemplo, permitindo que ele consinta ou não com certos tipos de *cookies*. Existem diversas maneiras de se elaborar um *Banner de Cookies*, e as boas práticas, como, por exemplo, as técnicas de design conhecidas como *User Experience*, ou *UX*, em geral se alinham com os princípios e as obrigações da LGPD para o tratamento de dados pessoais.

40. Por sua vez, a Política de *Cookies* costuma ser disponibilizada em uma página específica, que contém informações mais detalhadas sobre o assunto, podendo ser acessada, em geral, por meio de link apresentado no banner. Ela também pode estar integrada, de forma destacada e de fácil acesso, ao Aviso de Privacidade (ou “Política de Privacidade”) – a declaração pública do agente de tratamento sobre o tratamento de dados pessoais de uma forma geral. Em alguns casos, o agente de tratamento prefere trazer a sua Política de *Cookies* diluída no *banner de cookies*, ou seja, o conjunto de informações sobre o uso de *cookies* aparece nas diversas camadas do *banner*.

41. Desde que as informações essenciais sejam apresentadas ao titular, todas essas opções são legítimas, de modo que o agente de tratamento pode incluir a Política de *Cookies* como uma seção específica de seu Aviso de Privacidade, trazê-la em um local separado ou apresentá-la no próprio banner de *cookies*. Ou seja, independentemente do mecanismo adotado, o importante é que **sejam disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre o uso de cookies e a coleta de dados pessoais quando o titular acessa uma determinada página eletrônica, serviço ou aplicativo, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso e com o art. 9º da LGPD**.

Formatado: Centralizado

4. BANNERS DE COOKIES

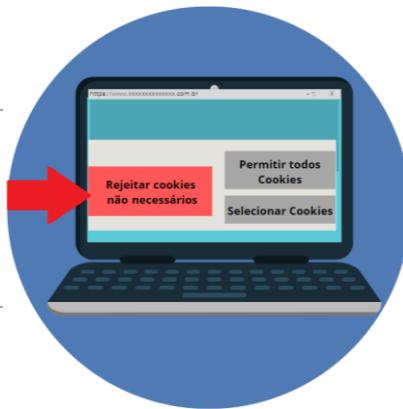
42. Os *banners* de *cookies* podem ser considerados como uma boa prática, difundida no ambiente digital, que constitui uma forma de materialização dos princípios previstos na LGPD, em especial os da transparência e do livre acesso. Ao apresentar informações essenciais sobre o uso de *cookies* de maneira resumida e simplificada, os *banners* contribuem para o processo de tomada de decisão consciente pelo titular, além de fortalecer o controle sobre seus dados pessoais e o respeito às suas legítimas expectativas. Assim, o *banner* serve como uma ferramenta para trazer transparência e aderência aos princípios de proteção de dados.

43. Nesse sentido, no presente tópico serão apresentadas orientações não exaustivas, consideradas como boas práticas, a fim de auxiliar os agentes de tratamento na elaboração de *banners* de *cookies*.

4.1 O que observar na elaboração

4.1.1 Banners de primeiro nível

- ✓ Disponibilizar botão que permita rejeitar todos os *cookies* não necessários, de fácil visualização, nos *banners* de primeiro e segundo nível;

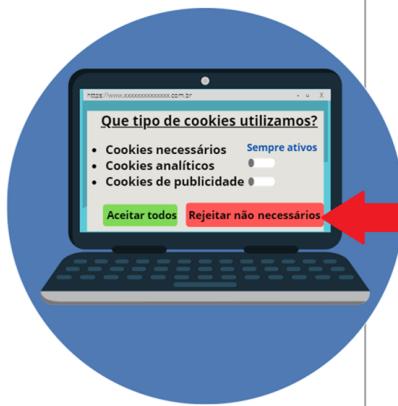


- ✓ Fornecer um link de fácil acesso para que o titular possa exercer os seus direitos, que pode incluir, por exemplo, saber mais detalhes sobre como seus dados são utilizados e sobre o período de retenção, além de solicitar a eliminação dos dados, opor-se ao tratamento ou revogar o consentimento.

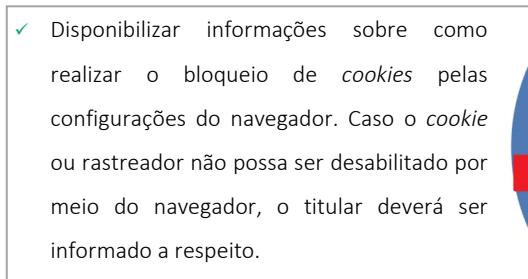
Comentado [NL31]: Antes de submeter o guia para o relator, seria interessante que os textos em figuras pudessem ser disponibilizados em formato editável para pequenos ajustes de redação

4.1.2 Banners de segundo nível

Comentado [AS32]: Questão de diagramação; certos textos estão parcialmente ocultos.



- ✓ Classificar os *cookies* em categorias no banner de segundo nível;
- ✓ Descrever as categorias de *cookies* de acordo com suas finalidades, e apresentar informações simples, claras e precisas quanto a essas finalidades;
- ✓ Permitir a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas no *banner* de segundo nível;
- ✓ Desativar *cookies* baseados no consentimento por padrão;





- ✓ Identificar as hipóteses legais utilizadas, de acordo com cada finalidade ou categoria de cookie.

4.2 O que evitar na elaboração de *banners de cookies*

44. A seguir são descritas práticas que são desaconselhadas quando da elaboração de *banners de cookies* em sítios eletrônicos.



- ✗ Utilizar um único botão no *banner* de primeiro nível, sem opção de gerenciamento (“concordo”, “aceito”, “ciente”, etc.);
- ✗ Dificultar a visualização ou compreensão dos botões de rejeitar *cookies* ou de configurar *cookies*, e conferir maior destaque apenas ao botão de aceite;
- ✗ Impossibilitar a rejeição de todos os *cookies* não necessários;
- ✗ Apresentar *cookies* não necessários ativados por padrão, exigindo a desativação manual pelo titular;

- ✗ Não disponibilizar *banner* de segundo nível;
- ✗ Não disponibilizar informações e mecanismo direto, simplificado e próprio para o exercício dos direitos de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento pelo titular (além das configurações de bloqueio do navegador);
- ✗ Dificultar o gerenciamento de *cookies* (exemplo: não haver opções de gerenciamento distintos para *cookies* que possuem finalidades distintas ou que se baseiam no consentimento, no legítimo interesse ou em outras hipóteses legais);
- ✗ Apresentar informações sobre a política de *cookies* apenas em idioma estrangeiro;
- ✗ Apresentar lista de *cookies* demasiadamente granularizada, gerando uma quantidade excessiva de informações, o que dificulta a compreensão pelo usuário e pode levar ao efeito de fadiga, não permitindo uma manifestação de vontade clara e positiva do titular;
- ✗ Ao utilizar o consentimento como hipótese legal, vincular o acesso ao conteúdo da página ao aceite de *cookies*, “forçando” o aceite por parte do usuário, sem lhe oferecer uma alternativa real e satisfatória

4.3 Exemplos de *banners* de *cookies*

Exemplo 5 – *Banner* de *Cookies* (primeiro nível)

A empresa Delta, a fim de garantir conformidade das práticas de *cookies* à legislação de proteção de dados, atualizou seu sítio eletrônico, inserindo na página inicial o seguinte *banner* de *cookies*:

Formatado: Parágrafo da Lista, Recuo: À esquerda: 0 cm, Deslocamento: 0,75 cm, Espaço Depois de: 6 pt, Com marcadores + Nível: 2 + Alinhado em: 0 cm + Recuar em: 0,63 cm, Tabulações: 0,75 cm, À esquerda

Formatado: Tabulações: 3,49 cm, À esquerda + Não em 4,41 cm

Formatado: Recuo: Primeira linha: 0 cm, Tabulações: 4,41 cm, À esquerda

Formatado: Recuo: Primeira linha: 0 cm

Tabela formatada

Formatado: Espaçamento entre linhas: 1,5 linhas

Formatado: Centralizado

Prezamos muito pela sua experiência nos produtos que desenvolvemos, por isso, utilizamos cookies para personalizar anúncios e indicar produtos que possam ser do seu interesse. Acesse nossa política de cookies para maiores informações.

[Acesse aqui nossa Política de Cookies](#)

Aceitar

Análise: no exemplo, o *banner* informa em linhas gerais as finalidades do tratamento de *cookies* e oferece um link para acesso à Política de *cookies* do site. Contudo, só é possível visualizar um botão “Aceitar”, de modo que não é possível garantir a manifestação clara do consentimento para o tratamento, nos termos da LGPD. Desse modo, outra hipótese legal deve fundamentar essas operações.

Quanto à estrutura do *banner*, outros pontos negativos devem ser observados:

- ✗ Não há opção para rejeição dos *cookies* não necessários;
- ✗ Não há informações sobre o exercício do direito de oposição;
- ✗ Não há *banner* de segundo nível.

Exemplo 6 - *Banners de Cookies* (primeiro e segundo nível)

A empresa Alpha, ao atualizar seu sitio eletrônico, inseriu *banner de cookies*, contendo o seguinte texto:

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Centralizado

Utilizamos cookies para auxiliar a sua navegação em nosso sítio eletrônico e melhorar nossos serviços. Caso clique em "aceitar todos os cookies", você concordará com a utilização acima mencionada. É possível, ainda, que você opte por rejeitar todos os cookies não-necessários, clicando na opção "rejeitar todos". Para mais informações, clique em "definições de cookies".

Definição de cookies

Aceitar todos os cookies

Rejeitar cookies não necessários

Um cliente de Alpha acessa o sítio eletrônico e se depara com tal banner em primeiro nível.

Uma vez que não pretende aceitar ou recusar todos os cookies, o cliente clica na opção "definições de cookies", que o encaminha para um banner de segundo nível, no qual é possível visualizar informações mais detalhadas.

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Configuração de cookies

+Cookies necessários sempre ativos

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de desempenho



xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de publicidade



xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Permitir todos

Salvar

Rejeitar cookies não necessários

Neste segundo banner, os cookies são agrupados em categorias: necessários, de desempenho e de publicidade. Com exceção da primeira categoria, as demais estão desativadas por padrão. É possível obter o consentimento específico de cada categoria, com

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Centralizado

exceção da primeira, que são cookies necessários para a navegação. Além disso, o botão de “Rejeitar cookies não necessários” permanece em destaque.

Formatado: Fonte: Itálico

Análise: no exemplo acima, de forma compatível com as disposições da LGPD sobre consentimento, o *banner* de *cookies* em primeiro nível, diferentemente do Exemplo 5, apresenta botão para que sejam rejeitados todos os *cookies*. Também em conformidade com a LGPD, observa-se um *banner* de segundo nível que permite a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas. Outro ponto positivo refere-se à desativação por padrão dos *cookies* não necessários, assegurando-se a obtenção de uma manifestação positiva do titular dos dados pessoais.

Exemplo 7: Política de Cookies junto à Política de Privacidade

José, contador, ao criar o sítio eletrônico de seu escritório de contabilidade, optou por disponibilizar a Política de Cookies junto à Política de Privacidade.

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

- Quais dados pessoais são tratados?
- Dados pessoais sensíveis são tratados? Quais?
- Como os meus dados pessoais são coletados?
- Qual o tratamento realizado e para quais finalidades?
- Com quem os dados pessoais são compartilhados?
- Quais os meus direitos enquanto titular de dados?
- Quais as práticas de segurança para proteção dos meus dados pessoais?
- Há realização de transferência internacional? Como ela é justificada?

COOKIES

- O que são cookies? Quais cookies são utilizados?
- Quais as finalidades do uso de cookies?
- Quais as bases legais são utilizadas?
- Com quem os cookies são compartilhados?

Formatado: Centralizado

Análise: esta prática pode ser legitimamente adotada, desde que: a seção sobre a política de *cookies* seja disponibilizada de forma **destacada e de fácil acesso**. Por exemplo, por meio de uma guia, barra lateral ou sumário no início da Política de Privacidade.

Todavia, **disponibilizar informações sobre cookies somente por meio da Política de Privacidade pode não ser suficiente**, pois o titular de dados nem sempre irá consultar a página da Política de Privacidade de um site. Assim, recomenda-se que sejam configurados recursos para que o titular possa identificar tais informações separadamente assim que acessar a plataforma, como, por exemplo, pela utilização de *banner* de segundo nível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

45. O presente Guia foi elaborado a fim de orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*. Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados, e a suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, bem como as hipóteses legais mais usuais e relevantes para o contexto analisado, não sendo exaustivo nem tão pouco limitando as possíveis bases legais que podem ser utilizadas. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de *Cookies*, mais precisamente aos *banners* de *cookies*, por meio de exemplos ilustrativos.

46. Por fim, ressalta-se que este documento poderá adequar-se a futuras regulamentações sobre os temas aqui elencados e deve ser entendido como um guia de boas práticas, que poderá ser atualizado e aperfeiçoado sempre que necessário.

Formatado: Centralizado



- www.gov.br
- [/anpdgov](https://www.youtube.com/anpdgov)
- [/anpdgov](https://www.instagram.com/anpdgov)
- [/company/anpdgov](https://www.linkedin.com/company/anpdgov)

Formatado: Centralizado

GUIA

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

**VERSÃO 1.0
JUN. 2022**





GUIA – COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Versão para Procuradoria

Junho de 2022

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração

Alexandra Krastins Lopes - Gerente de Projeto do Conselho Diretor

Andressa Girotto Vargas - Especialista na Coordenação-Geral de Normatização

Davi Téofilo Nunes de Oliveira - Assistente Técnico na Coordenação-Geral de Normatização

Isabela Maiolino - Coordenadora-Geral de Normatização

Jeferson Dias Barbosa - Gerente de Projeto do Conselho Diretor

Lucas Borges de Carvalho - Gerente de Projeto do Conselho Diretor

Marcelo Santiago Guedes - Coordenador- Geral de Tecnologia e Pesquisa

Thiago Moraes - Coordenador de Inovação e Pesquisa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1.CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES	6
1.1 O que são <i>cookies</i> ?.....	6
1.2 Categorias de <i>cookies</i>	7
1.2.1 <i>Cookies</i> de acordo com o agente de tratamento	7
1.2.2 <i>Cookies</i> de acordo com a necessidade.....	8
1.2.3 <i>Cookies</i> de acordo com a finalidade.....	9
1.2.4 <i>Cookies</i> de acordo com o período de retenção das informações	10
2. COOKIES E A LGPD.....	10
2.1 Aspectos Gerais	10
2.2 Hipóteses Legais	14
2.2.1 Consentimento.....	14
2.2.2 Legítimo interesse.....	18
3. POLÍTICAS DE <i>COOKIES</i>	21
4. BANNERS DE <i>COOKIES</i>	23
4.1 O que observar na elaboração	23
4.1.1 <i>Banners</i> de primeiro nível.....	23
4.1.2 <i>Banners</i> de segundo nível.....	24
4.2 O que evitar na elaboração de <i>banners</i> de <i>cookies</i>	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30

APRESENTAÇÃO

1. Diariamente, ao ingressar em uma página na internet, somos avisados de que o *site* em questão utiliza *cookies*. Por isso, é necessário aceitar, recusar ou gerenciar preferências – neste último caso, indicando, de forma mais específica, quais categorias de *cookies* e respectivas finalidades poderão ser utilizadas pelo provedor do serviço. Dentre outras finalidades, os *cookies* viabilizam o funcionamento de páginas eletrônicas e a prestação de serviços na internet, incluindo a medição do desempenho de uma página e a apresentação de anúncios personalizados.
2. Embora a forma de apresentação das informações relativas ao uso de *cookies* seja distinta e possa variar muito de acordo com a página acessada, ao concordar com as condições estipuladas, o usuário estará sujeito a algum tipo de rastreamento das atividades que realiza na internet, seja pelo responsável pelo site ou por terceiros. Por isso, assim como pode ocorrer com o uso de tecnologias similares, a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais.
3. Um dos problemas relacionados ao uso de sistemas que utilizam *cookies* é a falta de transparência, isto é, a não disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a coleta e a realização do tratamento, o que pode inviabilizar ou restringir indevidamente o controle do titular sobre os seus dados pessoais. Da mesma forma, deve-se considerar a existência de situações que envolvem maior potencial de dano, por exemplo, quando os dados coletados no ambiente *online* são utilizados para a formação de perfis comportamentais, com base nos quais, eventualmente, podem ser negados os acessos a direitos e a serviços essenciais.
4. Considerando esses aspectos, que denotam tanto a importância quanto os riscos envolvidos na utilização de *cookies* no ambiente digital, o presente Guia apresenta um panorama geral sobre o tema, analisa os principais conceitos e categorias de *cookies*, as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização, identifica práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos *banners* de *cookies* inseridos em sítios eletrônicos e, ainda, instrui tal elaboração por meio de exemplos ilustrativos.

5. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

6. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da **Plataforma Fala.BR** (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES

1.1 O que são *cookies*?

7. *Cookies* são arquivos instalados no dispositivo de um usuário que permitem a coleta de determinadas informações, inclusive de dados pessoais em algumas situações, visando ao atendimento de finalidades diversas.¹ Entre essas informações, muitas são essenciais para o funcionamento adequado e seguro de páginas eletrônicas e para viabilizar a oferta de serviços no ambiente digital. Assim, por exemplo, a utilização de *cookies* pode identificar um usuário antes de realizar uma transação *online* ou, ainda, “lembra” opções feitas anteriormente, tais como o idioma utilizado, o tipo de produto preferido, as senhas e os logins utilizados em sítios eletrônicos, bem como produtos que foram adicionados ao carrinho para a realização de uma compra. Além disso, podem ser utilizados para outros fins, tais como a medição de audiência de uma página e a oferta de anúncios personalizados.

8. Destaca-se, ainda, que *cookies* permitem armazenar nos dispositivos dos usuários uma série de dados. As informações coletadas e armazenadas pelos *cookies* podem se referir diretamente a pessoas naturais ou, ainda, permitir indiretamente a sua identificação, mediante, por exemplo, a realização de inferências e o cruzamento com outras informações e, por vezes, por meio da formação de perfis comportamentais. Neste último caso, ainda que o

¹ Outras possíveis definições podem ser consultadas em: HOOFNAGLE, et al. *Behavioral Advertising: The Offer You Cannot Refuse*. Harvard Law & Policy Review, vol.6, n. 273, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2137601 e KRISTOL, David.M. *HTTP Cookies: Standards, Privacy, and Politics*. ACM Transactions on Internet Technology, Vol. 1, No. 2, 2001. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/502152.502153>.

titular não seja individualmente identificado, é possível considerar seu perfil comportamental como um dado pessoal, uma vez que associado a uma pessoa natural identificada.² Nesse sentido, nas hipóteses acima mencionadas, *cookies* podem ser considerados dados pessoais, cujo tratamento é regulado pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

1.2 Categorias de *cookies*

9. As categorias para definição dos *cookies* são diversas e podem partir de diferentes perspectivas. No presente Guia, serão apresentadas algumas dessas categorias, de forma não exaustiva. Importante considerar que um mesmo *cookie* pode ser incluído em mais de uma categoria.

10. Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de *cookies* de acordo com: (i) o agente de tratamento; (ii) a necessidade; (iii) a finalidade; e (iv) o período de retenção das informações.

1.2.1 *Cookies* de acordo com o agente de tratamento

11. Dependendo do **agente de tratamento** que gerencia o dispositivo ou o domínio a partir do qual os *cookies* são enviados ou processados e os dados são obtidos, as seguintes categorias de *cookies* podem ser estabelecidas:

- a) ***Cookies* próprios ou primários:** são os *cookies* gerados a partir de um dispositivo ou domínio gerenciado pelo próprio agente de tratamento e a partir do qual o serviço solicitado pelos usuários é fornecido, sendo definido pelo site ou aplicação que o titular está visitando. Os *cookies* primários geralmente não podem ser usados para rastrear a atividade em outro site que não seja o site original em que foi colocado. Esses tipos de *cookies* podem incluir informações como credenciais de *login*, itens do carrinho de compras ou idioma preferido.
- b) ***Cookies* de terceiros:** são *cookies* criados por um domínio diferente daquele que o titular está visitando, não gerenciado pelo agente de tratamento, mas por

² Conforme o art. 12, § 2º, da LGPD: “Art. 12. Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada”.

outra organização que trata quaisquer dados obtidos por meio dos *cookies*. Refere-se, portanto, a um *cookie* definido por um controlador que é distinto daquele que opera o site visitado pelo usuário.

12. É importante mencionar que não devem ser considerados cookies primários aqueles que, embora disponibilizados a partir de um dispositivo ou domínio sob responsabilidade do próprio controlador ou de seu operador, são subsequentemente gerenciados por terceiros e utilizados para os seus próprios fins. É o que ocorre, por exemplo, caso o terceiro trate os dados coletados por meio desses cookies para melhorar os seus próprios serviços ou para ofertar serviços de publicidade a outras entidades interessadas.

13. Outra classificação que merece destaque para o presente estudo é quanto à **necessidade dos cookies**. Esta classificação é especialmente relevante para a definição da hipótese legal que autoriza o uso de *cookies* e a coleta de dados pessoais, como, por exemplo, o consentimento e o legítimo interesse, conforme abordado na próxima seção deste Guia.

1.2.2 Cookies de acordo com a necessidade

- c) **Cookies necessários:** são aqueles utilizados para que o site ou aplicação realize funções básicas e funcione corretamente. Por isso, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço. Dessa forma, as atividades abrangidas como estritamente necessárias incluem aquelas relacionadas à funcionalidade específica do serviço, ou seja, sem elas o usuário não seria capaz de realizar as principais atividades do site ou aplicação. Essa categoria se restringe ao essencial para prestar o serviço solicitado pelo titular, não contemplando finalidades não essenciais, que atendam a outros interesses do controlador. Portanto, aquilo que é considerado estritamente necessário está relacionado ao titular de dados, e não ao controlador do site ou aplicação. Por exemplo, embora um determinado controlador possa considerar *cookies* de publicidade como “necessários” para as suas atividades, porque trazem as receitas de financiamento do seu serviço, esses *cookies* não são estritamente necessários para o titular de dados, razão pela qual não se enquadram nessa categoria. Os *cookies* necessários também podem estar relacionados ao cumprimento de

obrigações legais e regulamentares aplicáveis ao controlador, como, por exemplo, aquelas que decorrem de requisitos de segurança da informação.

- d) **Cookies não necessários:** são *cookies* que não se enquadram na definição de *cookies* necessários e que, caso estejam desabilitados, o site ou aplicação ainda funcionará e o usuário poderá utilizar os serviços. Nesse sentido, *cookies* não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica. Assim, se um *cookie* não é considerado essencial para o funcionamento da página ou fornecimento do serviço, estará enquadrado nessa categoria. Exemplos de *cookies* não necessários incluem, entre outros, aqueles utilizados para rastrear comportamentos, medir o desempenho da página ou serviço, além de exibir anúncios ou outros conteúdos incorporados.

1.2.3 Cookies de acordo com a finalidade

- e) **Cookies analíticos ou de desempenho:** possibilitam coletar dados e informações sobre como os usuários utilizam o site, quais páginas visitam com mais frequência naquele site, a ocorrência de erros ou informações sobre o próprio desempenho do site ou aplicação. Esses *cookies* monitoram apenas o desempenho do site à medida que o usuário interage, não coletando informações sobre os visitantes, sendo as informações utilizadas apenas para melhorar a funcionalidade de um site ou aplicação.
- f) **Cookies de funcionalidade:** são usados para fornecer os serviços básicos solicitados, possibilitam lembrar preferências do site ou aplicação, como nome de usuário, região, idioma, permitindo que sejam apresentados conteúdos adequados ao usuário. Os *cookies* de funcionalidade podem incluir *cookies* próprios, de terceiros, persistentes ou de sessão.
- g) **Cookies de publicidade:** são utilizados para coletar informações do titular com a finalidade de exibir anúncios. Mais especificamente, a partir da coleta de informações relativas a seus hábitos de navegação, os *cookies* de publicidade permitem identificar o usuário, construir perfis e exibir anúncios personalizados de acordo com os seus interesses.

1.2.4 Cookies de acordo com o período de retenção das informações

- h) **Cookies de sessão ou temporários:** são projetados para coletar e armazenar dados por um período limitado, por exemplo, enquanto os titulares acessam um site. São utilizados regularmente para armazenar informações que só são relevantes para a prestação de um serviço solicitado pelos usuários ou com uma finalidade específica temporária, e que desaparecem com o encerramento da sessão, como por exemplo, uma lista de produtos no carrinho de um site de compras.
- i) **Cookies persistentes:** os dados coletados por meio desses cookies ficam armazenados e podem ser acessados e processados por um período definido pelo controlador, que pode variar de alguns minutos a vários anos. A esse respeito, deve ser avaliado no caso concreto se a utilização de cookies persistentes é necessária, uma vez que as ameaças à privacidade podem ser reduzidas com a utilização de cookies de sessão. Em qualquer caso, quando são utilizados cookies persistentes, é recomendável limitar sua duração no tempo, tanto quanto possível, considerando a finalidade para a qual foram coletados e serão tratados, conforme exposto mais adiante neste Guia.

14. As categorias de *cookies* apresentadas acima não devem ser consideradas uma lista exaustiva, tendo sido organizada pelos tipos de *cookies* mais usuais. Os agentes de tratamento podem escolher outra classificação que melhor se adapte aos fins dos *cookies* por eles utilizados, desde que seja respeitado o princípio da transparência para com os titulares dos dados.

2. COOKIES E A LGPD

2.1 Aspectos Gerais

15. Os *cookies* constituem um mecanismo útil para diversas finalidades, entre as quais as de identificação de usuários, viabilização de pagamentos *online*, realização de anúncios e medição da eficácia de um serviço ou de uma página eletrônica. No entanto, o atendimento a essas finalidades somente será legítimo se respeitados os direitos dos titulares, como, por

exemplo, a privacidade e a autodeterminação informativa, conforme disposto no art. 2º, I e II, da LGPD.

16. Informações pessoais armazenadas em dispositivos eletrônicos, especialmente quando coletadas a partir de interações realizadas em um sítio na internet, em um aplicativo ou em um serviço digital, podem revelar diversos aspectos da personalidade e do comportamento de pessoas. Em tais contextos, estas pessoas se colocam em uma posição de maior vulnerabilidade em face dos agentes de tratamento, notadamente quando não são observados os direitos e expectativas legítimas dos titulares ou quando os propósitos do tratamento não são apresentados de forma clara, precisa e facilmente acessível.

17. Antes mesmo da publicação da LGPD, o Marco Civil da Internet (MCI, Lei nº 12.965/2014) já havia reconhecido que, ao lado da liberdade de expressão, a garantia da privacidade é condição essencial para o pleno exercício do direito de acesso à rede (art. 8º). O MCI também estabeleceu forte proteção aos dados pessoais, ao prever que a sua guarda e disponibilização “*devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas*”. Além disso, a disponibilização de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, mesmo quando associados a dados pessoais, para autoridades públicas ou para terceiros, somente pode ocorrer, em regra, mediante ordem judicial.³

18. O art. 7º do MCI assegura aos usuários da internet outros direitos que em conjunto, fortalecem a transparência e o livre acesso à informação, limitam o fornecimento de dados pessoais a terceiros, destacam o consentimento enquanto meio legítimo para o tratamento de dados pessoais e asseguram o direito de exclusão definitiva de dados coletados ao término da relação entre as partes.

19. Essas disposições protetivas do MCI foram ampliadas pela LGPD, norma que dispõe sobre a proteção de dados pessoais de forma mais abrangente, incluindo a previsão de direitos para os titulares, de princípios norteadores para o tratamento de dados pessoais e de obrigações para os agentes de tratamento. Entre as principais disposições da LGPD aplicáveis

³ A matéria está regulada no art. 10 do MCI, que ressalva a possibilidade de acesso a dados cadastrais por autoridades administrativas competentes. Em sentido similar, os incisos II e III do art. 7º asseguram a inviolabilidade e o sigilo do fluxo das comunicações privadas pela internet, incluindo das comunicações privadas armazenadas, “salvo por ordem judicial”.

à coleta de dados pessoais por meio de *cookies* ou de outras tecnologias de rastreamento online, merecem destaque as seguintes:

- (i) **Princípios da finalidade, necessidade e adequação** (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de *cookies* deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, **a finalidade deve ser específica e informada ao titular**, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por isso, **não se admite a indicação de finalidades genéricas**, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos *cookies*. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;
- (ii) **Princípios do livre acesso e da transparência** (art. 6º, IV e VI): impõem ao agente de tratamento a obrigação de fornecer aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*. Também é importante que sejam fornecidas informações sobre o eventual compartilhamento de dados com terceiros e sobre os direitos assegurados ao titular, entre outros aspectos indicados no art. 9º da LGPD. Uma boa prática é a indicação ao titular sobre como gerenciar preferências de *cookies* em seu próprio navegador ou aparelho. Assim, por exemplo, pode ser objeto de explicação a forma pela qual os *cookies* podem ser excluídos ou, ainda, como desabilitar *cookies* de terceiros. Importante ressaltar que o gerenciamento de *cookies* pelo navegador possui uma função complementar, que não afasta a necessidade de disponibilização ao titular de um mecanismo direto e próprio para o gerenciamento de *cookies* e para o exercício de seus

direitos, sempre acompanhado da indicação das informações correspondentes. Quanto à forma de apresentação, essas informações podem ser indicadas, por exemplo, em *banners*, apresentados após o acesso a uma página na internet; e, de forma mais detalhada, em políticas ou avisos de privacidade, que contenham informações sobre a política de *cookies* utilizada pelo agente de tratamento, conforme as recomendações apresentadas neste Guia;

- (iii) **Direitos do titular:** entre outros, são especialmente relevantes no contexto da utilização de *cookies*, o direito de acesso, de eliminação de dados, de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento, sempre mediante procedimento gratuito e facilitado, conforme previsto no art. 18 da LGPD. Para o atendimento a essa determinação legal, é recomendável a disponibilização ao titular de mecanismo para o “gerenciamento de *cookies*”, por meio do qual seja possível, por exemplo, rever permissões anteriormente concedidas, como na hipótese de revogação de consentimento relacionado ao uso de *cookies* para fins de marketing. Importante enfatizar que, independentemente da tecnologia utilizada, não são compatíveis com a LGPD práticas que impliquem a coleta indiscriminada de dados pessoais – sem finalidade especificamente definida – e o correspondente rastreamento de seus titulares no ambiente digital. A violação aos direitos dos titulares ocorrerá, especialmente, quando a coleta não estiver amparada em uma hipótese legal apropriada e não forem disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis que confirmam ao titular a efetiva possibilidade de compreender e de controlar o uso de seus dados pessoais;
- (iv) **Término do tratamento e eliminação de dados pessoais:** a LGPD prevê que, como regra geral, os dados pessoais devem ser eliminados após o término do tratamento, o que pode ocorrer, por exemplo, quando a finalidade for alcançada ou a eliminação for legitimamente solicitada pelo titular. Dessa forma, o armazenamento de informações pessoais após o término do tratamento somente é admitido em hipóteses excepcionais, tal como para fins de cumprimento de obrigação legal, entre outras hipóteses previstas no art. 16 da LGPD. Daí decorre que o período de retenção de *cookies* deve ser compatível com as finalidades do tratamento, limitando-se ao estritamente necessário para

- se alcançar essa finalidade.** Por isso, períodos de retenção indeterminados, excessivos ou desproporcionais em relação às finalidades do tratamento não são compatíveis com a LGPD;
- (v) **Hipóteses legais:** são as hipóteses em que a LGPD autoriza o tratamento de dados pessoais, conforme o disposto no art. 7º e no art. 11, no caso de dados pessoais sensíveis. Assim, sempre que envolvido tratamento de dados pessoais, a utilização de *cookies* somente poderá ser admitida se identificada a hipótese legal aplicável pelo controlador e atendidos os requisitos específicos estipulados para esse fim na LGPD.

2.2 Hipóteses Legais⁴

20. A seguir serão apresentadas duas hipóteses legais, o consentimento e o legítimo interesse, as mais usuais e relevantes para o contexto analisado. A indicação efetuada neste Guia não é exaustiva, uma vez que a coleta de dados pessoais por meio de cookies pode, eventualmente, se amparar em outras hipóteses legais, desde que atendidos os requisitos previstos na LGPD.

2.2.1 Consentimento

21. De acordo com a LGPD, o consentimento deve ser livre, informado e inequívoco. **O consentimento será livre quando o titular realmente tiver o poder de escolha** sobre o tratamento de seus dados pessoais. Ou seja, deve lhe ser assegurada a **possibilidade efetiva de aceitar ou recusar a utilização de cookies**, sem consequências negativas ou intervenções do controlador que possam vir a viciar ou prejudicar a sua manifestação de vontade.

22. Em razão desse requisito legal, **não é compatível com a LGPD a obtenção “forçada” do consentimento**, isto é, de forma condicionada ao aceite integral das condições de uso de *cookies*, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular. Deve-se ressalvar, no entanto, que a regularidade do consentimento deve ser verificada de acordo com o contexto e as

⁴ As orientações aqui apresentadas sobre as bases legais do consentimento e do legítimo interesse seguem, com adaptações, o exposto no *Guia Orientativo – Aplicação da LGPD por agentes de tratamento no contexto eleitoral*, p. 21-25; e 27-29. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documents-e-publicacoes/guia_lgpd_final.pdf.

peculiaridades de cada caso concreto, considerando-se, em particular, se é fornecida ao titular uma alternativa real e satisfatória.

23. O consentimento também deve ser **informado**, exigindo-se, para tanto, que sejam apresentadas ao titular **todas as informações necessárias para uma avaliação e uma tomada de decisão conscientes a respeito da autorização ou recusa para a utilização de cookies**. Assim, como já mencionado, devem ser fornecidas aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*, entre outras informações indicadas no art. 9º da LGPD.

24. É importante ressaltar que essas informações se vinculam à própria utilização do dado pessoal. Qualquer alteração das premissas adotadas para a obtenção do consentimento macula a hipótese legal adotada, exigindo novo consentimento pelo titular de dados, ou a utilização de outra hipótese legal, de acordo com as novas premissas estabelecidas e com todas as informações necessárias para tanto.

25. Além disso, o consentimento deve ser **inequívoco**, o que demanda a obtenção de **uma manifestação de vontade clara e positiva do titular dos dados**, não se admitindo a sua inferência ou a obtenção de forma tácita ou a partir de uma omissão do titular. Por isso, dada a incompatibilidade com as disposições da LGPD, **não é recomendável a utilização de banners de cookies com opções de autorização pré-selecionadas ou a adoção de mecanismos de consentimento tácito**, como a pressuposição de que, ao continuar a navegação em uma página, o titular forneceria consentimento para o tratamento de seus dados pessoais.

26. **No caso de coleta de dados sensíveis** com base no consentimento do titular, é necessário que, **adicionalmente, o consentimento seja obtido por forma específica e destacada**, conforme preconiza o art. 11, I, da LGPD. Em relação à forma destacada, recomenda-se que a autorização para tratamento de dados sensíveis conste separadamente do texto principal ou, ainda, que se usem recursos para evidenciá-lo, de modo a indicar quais dados sensíveis serão coletados e para qual finalidade específica serão utilizados pelo agente de tratamento.

27. Em qualquer caso, deve ser disponibilizado ao titular um **procedimento simplificado e gratuito para revogar o consentimento fornecido para a utilização de cookies, de forma similar ao procedimento utilizado para obtê-lo**. Nesse sentido, o art. 8º, § 5º, da LGPD, estabelece que “*o consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do*

titular, por procedimento gratuito e facilitado". O ato de revogação é unilateral e deverá ser atendido sempre que requisitado pelo titular.

28. Importante observar que **compete ao controlador a responsabilidade de comprovar que o consentimento foi obtido com respeito a todos os parâmetros estabelecidos pela LGPD.** Dessa forma, é uma boa prática o registro e a documentação de todos os requisitos necessários para a comprovação de que o consentimento não possui vícios e contou com todas as informações necessárias.

29. Diante do que estabelecem esses requisitos legais, pode-se afirmar que **não é apropriado utilizar a hipótese legal do consentimento nas hipóteses de cookies estritamente necessários.** Isso porque, nestes casos, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço, de modo que não há condições efetivas para uma manifestação livre do titular ou, ainda, para que se assegure a este a real possibilidade de escolher entre aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais.

30. De forma similar, **o consentimento não será a hipótese legal apropriada se o tratamento for estritamente necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais,** notadamente quando demonstrada a existência de um vínculo claro e direto entre a coleta de dados por meio de *cookies* e o exercício de prerrogativas estatais típicas por entidades e órgãos públicos.⁵ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

31. Assim, embora inexista hierarquia ou preferência entre as hipóteses legais previstas na LGPD, **o recurso ao consentimento será mais apropriado quando a coleta de informações for realizada por cookies não necessários.** Nessas situações, a coleta da informação não é essencial para a adequada prestação do serviço ou para assegurar o funcionamento da página eletrônica. De fato, como visto anteriormente, *cookies* não necessários estão relacionados com

⁵ Vale ressaltar que “o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais”. *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios ou da formação de perfis comportamentais. Nesses casos, torna-se possível fornecer ao usuário uma opção genuína entre aceitar ou recusar a instalação de *cookies* para uma ou mais dessas finalidades, pressuposto central para a utilização da hipótese legal do consentimento.

Exemplo 1. Coleta de *cookies* em página eletrônica de supermercado

Ao acessar a página eletrônica de um supermercado para efetuar a compra de um produto, o usuário é direcionado a um banner no qual consta a informação de que “esta página utiliza cookies para melhorar a sua experiência, otimizar funcionalidades, obter estatísticas de uso e encaminhar anúncios relevantes para você”. Nenhuma informação adicional é apresentada e a única opção fornecida é expressa na caixa “Estou de acordo”

Análise: O fornecimento de uma opção única para o titular dos dados, sem a possibilidade de recusar a utilização de *cookies* não necessários, contraria a exigência de que o consentimento seja livre. Além disso, a ausência de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, viola a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Por fim, a não disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, também é uma prática incompatível com a LGPD.

Exemplo 2. Adequação da página eletrônica de uma escola à LGPD

Uma escola recebeu uma reclamação de uma associação de pais sobre a falta de transparência da coleta de dados pessoais por meio de cookies em sua página eletrônica. Ao usuário que acessava a página era apresentado apenas um banner com o botão “entendi”, acompanhado da informação “ao clicar em ‘entendi’, você concorda com o armazenamento de cookies no seu dispositivo para melhorar a navegação no site e os nossos serviços, assim

como para auxiliar nossos esforços de marketing". Após a realização de estudos e a identificação de boas práticas, que contou com a colaboração do encarregado e o apoio da alta administração, a página da escola foi passando a apresentar ao usuário um banner com a seguinte informação: "esta página utiliza cookies necessários para o seu funcionamento. Se você fornecer o seu consentimento, também utilizaremos cookies para coletar dados que irão permitir a exibição de anúncios personalizados." Além dessas informações, o banner passou a contar com três opções, todas com o mesmo formato e destaque: "aceitar todos os cookies"; "rejeitar todos os cookies"; e "gerenciar cookies". Ao clicar nesta última opção, o usuário é direcionado para um banner de segundo nível, do qual constam informações mais detalhadas sobre o uso de cookies, tais como as suas respectivas finalidades específicas e o período de retenção. Os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão, com a possibilidade de o usuário marcar as opções que entender adequadas para a coleta de seus dados pessoais.

Análise: A possibilidade de aceitar ou recusar a utilização de *cookies* não necessários, de modo independente dos *cookies* necessários, permite que o consentimento seja livre. Além disso, o novo *banner* e o *banner* de segundo nível passaram a trazer informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, em conformidade com a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Adicionalmente, em conformidade com o disposto na LGPD, os *cookies* baseados no consentimento estão desativados por padrão. Por fim, faltou apenas a disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, para que a página estivesse compatível com a LGPD.

2.2.2 Legítimo interesse

32. A hipótese legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, *"exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais"* (art. 7º, IX).

33. O interesse do controlador será considerado legítimo quando não encontrar óbices legais, isto é, quando não for contrário às disposições da lei. Além disso, o controlador deverá avaliar, em momento anterior à realização de qualquer operação baseada em legítimo interesse, a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses que legitimam o tratamento e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas dos titulares. Deverá, ainda, comprovar a adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de salvaguardar a operação e os dados utilizados, garantindo a segurança do tratamento e a transparência para os titulares.

34. A avaliação a ser realizada pelo controlador acerca das legítimas expectativas do titular de dados deve considerar o respeito aos direitos e liberdades individuais do titular de dados. Para ser adequado o tratamento, o controlador deve se certificar de que a utilização pretendida, além de não ferir direitos e liberdades, poderia ser razoavelmente prevista pelo titular de dados, isto é, que seria possível ao titular supor que aquela utilização poderia ocorrer com seus dados pessoais a partir das informações prestadas pelo controlador no momento da coleta do dado pessoal. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

35. **De forma geral, o legítimo interesse poderá ser a hipótese legal apropriada nos casos de utilização de cookies estritamente necessários**, isto é, aqueles que são essenciais para a adequada prestação do serviço ou para o funcionamento da página eletrônica, o que pode ser entendido como uma forma de apoio e promoção de atividades do controlador e de prestação de serviços que beneficiem o titular (art. 10, I e II, LGPD). A análise, no entanto, deve considerar as peculiaridades de cada situação concreta e avaliar se, no caso, não prevalecem os direitos e interesses dos titulares, observados os demais requisitos legais aplicáveis.

36. No caso do setor público, **a hipótese legal do legítimo interesse não poderá amparar a coleta dos dados pessoais por meio de cookies em caso de vínculo claro e direto entre o tratamento e o exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais**.⁶ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as

⁶ Vale ressaltar que “o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.” *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 8.

informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

37. A utilização de *cookies* para fins de medição de audiência (*cookies* analíticos ou de medição) pode ser amparada na hipótese legal do legítimo interesse em determinados contextos, observados, em qualquer hipótese, os requisitos previstos na LGPD. Em particular, é razoável supor que a medição de audiência constituirá um interesse legítimo do controlador, bem como que os riscos à privacidade de titulares serão de menor monta quando o tratamento se limitar à finalidade específica de identificação de padrões e tendências, com base em dados agregados e sem a combinação com outros mecanismos de rastreamento ou sem a formação de perfis de usuários. Quando estes requisitos não estiverem presentes, como na hipótese em que a medição de audiência estiver associada com a finalidade de formação de perfis e de exibição de anúncios, o mais apropriado é que o tratamento seja amparado em outra hipótese legal, como a do consentimento do titular.

Exemplo 3. Legítimo interesse na utilização de *cookies* necessários.

Uma livraria disponibiliza em sua página eletrônica a venda online de livros. Para tanto, utiliza cookies que garantem a adequada autenticação do usuário, a realização de pagamento e o armazenamento de informações referentes aos itens inseridos no carrinho de compras. No banner de cookies, a livraria informa a coleta exclusivamente para essas finalidades específicas; essas informações também estão na política de cookies

Análise: Nesse caso, os *cookies* utilizados são estritamente necessários para o funcionamento da página, uma vez que relacionados a elementos essenciais do serviço de venda *online* de livros. O interesse do controlador pode ser considerado legítimo, na medida em que suporta e promove suas atividades, viabilizando a prestação de serviços que beneficiam o titular. Além disso, a utilização dos dados pessoais exclusivamente para essas finalidades específicas, conforme informado no *banner* e na política de *cookies* do controlador, atende às expectativas legítimas dos titulares.

Exemplo 4. Utilização de *cookies* para medição de audiência.

Um centro cultural de um município, constituído sob a forma de autarquia, resolveu adotar cookies em sua página eletrônica, com a finalidade específica de obter estatísticas de visitação e de desempenho de determinadas funcionalidades do site. Após avaliação interna, a autarquia concluiu que a coleta de dados por meio dos cookies em questão poderia ser realizada com base em seu legítimo interesse, tendo em vista a limitação da coleta ao estritamente necessário para a finalidade específica e exclusiva de medir a audiência da página eletrônica, conforme descrito acima. Os dados coletados são, ainda, agregados, visando à produção de estatísticas anônimas. Essas informações não são compartilhadas com terceiros e nem cruzadas com outros bancos de dados visando alcançar outras finalidades. A explicação sobre a utilização desses cookies, as suas finalidades e respectivos períodos de retenção, além da possibilidade de oposição ao tratamento, é apresentada ao titular no banner e na política de cookies

Análise: o tratamento dos dados com base no legítimo interesse da autarquia é compatível com a LGPD, pois, na hipótese, a coleta dos dados não é legalmente compulsória e não há vínculo claro e direto entre a sua finalidade específica e o exercício de uma prerrogativa estatal típica. Por isso, é possível realizar uma ponderação entre os interesses da autarquia e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. O fato de os dados coletados serem destinados exclusivamente para produzir estatísticas de visitação, não serem compartilhados com terceiros ou combinados com outras informações, além de serem apresentadas informações em conformidade com o princípio da transparência, são elementos que reforçam a legitimidade do interesse da autarquia em realizar o tratamento e que indicam ser reduzido o impacto sobre os direitos dos titulares.

3. POLÍTICAS DE COOKIES

38. Para atender ao princípio da transparência e auxiliar o titular a compreender o tratamento dos dados pessoais coletados por meio de *Cookies*, recomenda-se a elaboração de uma Política de *Cookies* – uma declaração pública que disponibilize informações aos usuários de um site ou aplicativo. Em conformidade com os princípios do livre acesso e da transparência e com o disposto no art. 9º da LGPD, a Política de *Cookies* deve apresentar, entre outras,

informações sobre os dados pessoais coletados por meio de *cookies* ou o uso de tecnologias similares de rastreamento, para quais finalidades específicas essas informações estão sendo tratadas, qual o período de retenção e se há compartilhamento com terceiros, além das medidas adequadas de segurança e salvaguardas.

39. É importante diferenciar Política de *Cookies* de *Banner de Cookies*. O *Banner de Cookies* é um recurso visual usado no design de aplicativos ou sites na internet, que utiliza barras de leitura destacadas para informar ao titular de dados, de forma resumida, simples e direta, sobre a utilização de *cookies* naquele ambiente. Além disso, o banner fornece ferramentas para que o usuário possa ter maior controle sobre o tratamento, como, por exemplo, permitindo que ele consinta ou não com certos tipos de *cookies*. Existem diversas maneiras de se elaborar um *Banner de Cookies*, e as boas práticas, como, por exemplo, as técnicas de design conhecidas como *User Experience*, ou *UX*, em geral se alinham com os princípios e as obrigações da LGPD para o tratamento de dados pessoais.

40. Por sua vez, a Política de *Cookies* costuma ser disponibilizada em uma página específica, que contém informações mais detalhadas sobre o assunto, podendo ser acessada, em geral, por meio de link apresentado no banner. Ela também pode estar integrada, de forma destacada e de fácil acesso, ao Aviso de Privacidade (ou “Política de Privacidade”) – a declaração pública do agente de tratamento sobre o tratamento de dados pessoais de uma forma geral. Em alguns casos, o agente de tratamento prefere trazer a sua Política de *Cookies* diluída no *banner de cookies*, ou seja, o conjunto de informações sobre o uso de *cookies* aparece nas diversas camadas do *banner*.

41. Desde que as informações essenciais sejam apresentadas ao titular, todas essas opções são legítimas, de modo que o agente de tratamento pode incluir a Política de *Cookies* como uma seção específica de seu Aviso de Privacidade, trazê-la em um local separado ou apresentá-la no próprio banner de *cookies*. Ou seja, independentemente do mecanismo adotado, o importante é que **sejam disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre o uso de cookies e a coleta de dados pessoais quando o titular acessa uma determinada página eletrônica, serviço ou aplicativo, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso e com o art. 9º da LGPD**.

4. BANNERS DE COOKIES

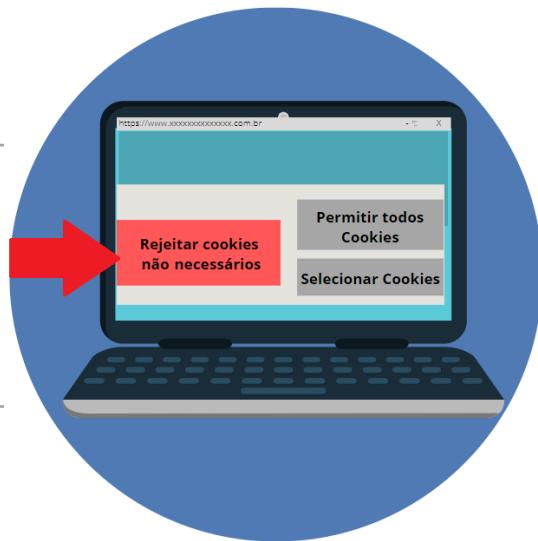
42. Os *banners* de *cookies* podem ser considerados como uma boa prática, difundida no ambiente digital, que constitui uma forma de materialização dos princípios previstos na LGPD, em especial os da transparência e do livre acesso. Ao apresentar informações essenciais sobre o uso de *cookies* de maneira resumida e simplificada, os *banners* contribuem para o processo de tomada de decisão consciente pelo titular, além de fortalecer o controle sobre seus dados pessoais e o respeito às suas legítimas expectativas. Assim, o *banner* serve como uma ferramenta para trazer transparência e aderência aos princípios de proteção de dados.

43. Nesse sentido, no presente tópico serão apresentadas orientações não exaustivas, consideradas como boas práticas, a fim de auxiliar os agentes de tratamento na elaboração de *banners* de *cookies*.

4.1 O que observar na elaboração

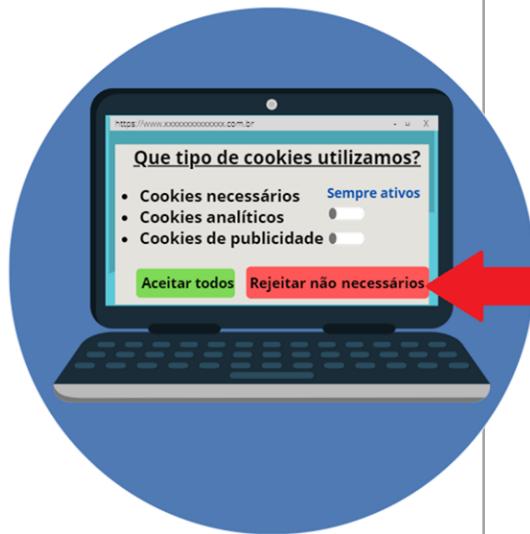
4.1.1 Banners de primeiro nível

- ✓ Disponibilizar botão que permita rejeitar todos os *cookies* não necessários, de fácil visualização, nos *banners* de primeiro e segundo nível;

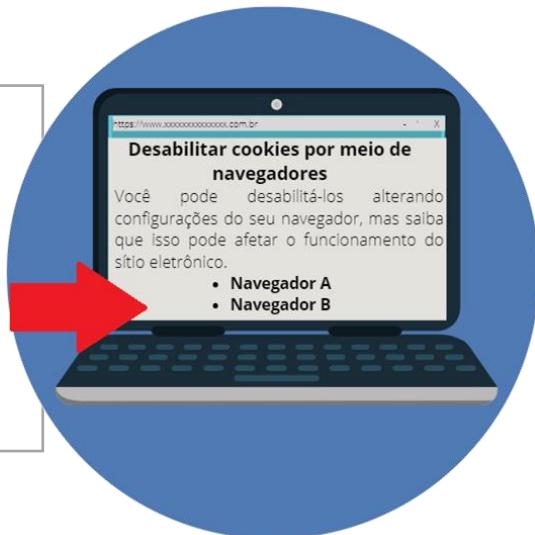
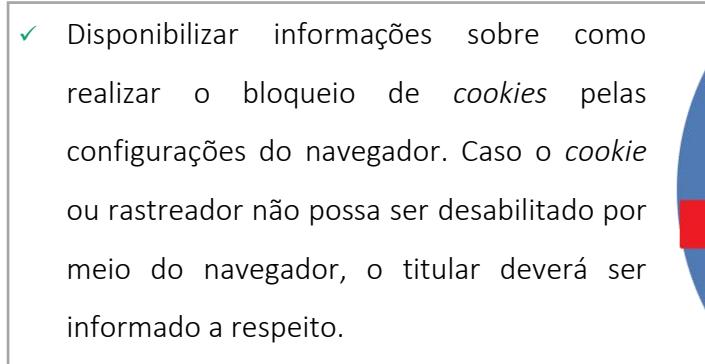


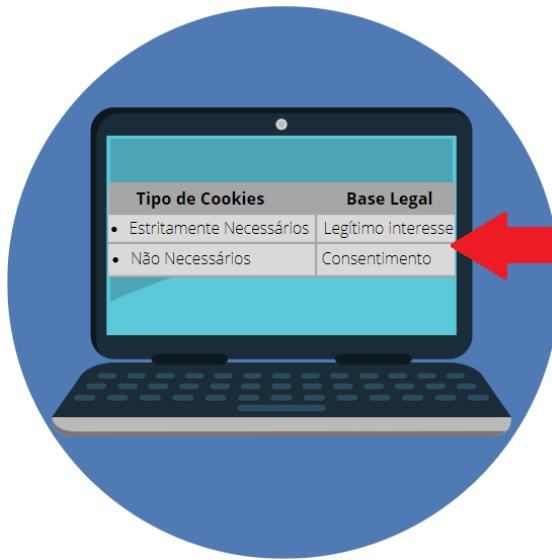
- ✓ Fornecer um link de fácil acesso para que o titular possa exercer os seus direitos, que pode incluir, por exemplo, saber mais detalhes sobre como seus dados são utilizados e sobre o período de retenção, além de solicitar a eliminação dos dados, opor-se ao tratamento ou revogar o consentimento.

4.1.2 Banners de segundo nível



- ✓ Classificar os *cookies* em categorias no banner de segundo nível;
- ✓ Descrever as categorias de *cookies* de acordo com suas finalidades, e apresentar informações simples, claras e precisas quanto a essas finalidades;
- ✓ Permitir a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas no *banner* de segundo nível;
- ✓ Desativar *cookies* baseados no consentimento por padrão;





- ✓ Identificar as hipóteses legais utilizadas, de acordo com cada finalidade ou categoria de *cookie*.

4.2 O que evitar na elaboração de *banners de cookies*

44. A seguir são descritas práticas que são desaconselhadas quando da elaboração de *banners de cookies* em sítios eletrônicos.



- ✗ Utilizar um único botão no *banner* de primeiro nível, sem opção de gerenciamento (“concordo”, “aceito”, “ciente”, etc.);
- ✗ Dificultar a visualização ou compreensão dos botões de rejeitar *cookies* ou de configurar *cookies*, e conferir maior destaque apenas ao botão de aceite;
- ✗ Impossibilitar a rejeição de todos os *cookies* não necessários;
- ✗ Apresentar *cookies* não necessários ativados por padrão, exigindo a desativação manual pelo titular;

- ✗ Não disponibilizar *banner* de segundo nível;
- ✗ Não disponibilizar informações e mecanismo direto, simplificado e próprio para o exercício dos direitos de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento pelo titular (além das configurações de bloqueio do navegador);
- ✗ Dificultar o gerenciamento de *cookies* (exemplo: não haver opções de gerenciamento distintos para *cookies* que possuem finalidades distintas ou que se baseiam no consentimento, no legítimo interesse ou em outras hipóteses legais);
- ✗ Apresentar informações sobre a política de *cookies* apenas em idioma estrangeiro;
- ✗ Apresentar lista de *cookies* demasiadamente granularizada, gerando uma quantidade excessiva de informações, o que dificulta a compreensão pelo usuário e pode levar ao efeito de fadiga, não permitindo uma manifestação de vontade clara e positiva do titular;
- ✗ Ao utilizar o consentimento como hipótese legal, vincular o acesso ao conteúdo da página ao aceite de *cookies*, “forçando” o aceite por parte do usuário, sem lhe oferecer uma alternativa real e satisfatória

4.3 Exemplos de *banners* de *cookies*

Exemplo 5 – *Banner* de *Cookies* (primeiro nível)

A empresa Delta, a fim de garantir conformidade das práticas de cookies à legislação de proteção de dados, atualizou seu sítio eletrônico, inserindo na página inicial o seguinte *banner* de cookies:

Prezamos muito pela sua experiência nos produtos que desenvolvemos, por isso, utilizamos cookies para personalizar anúncios e indicar produtos que possam ser do seu interesse. Acesse nossa política de cookies para maiores informações.

[Acesse aqui nossa Política de Cookies](#)

Aceitar

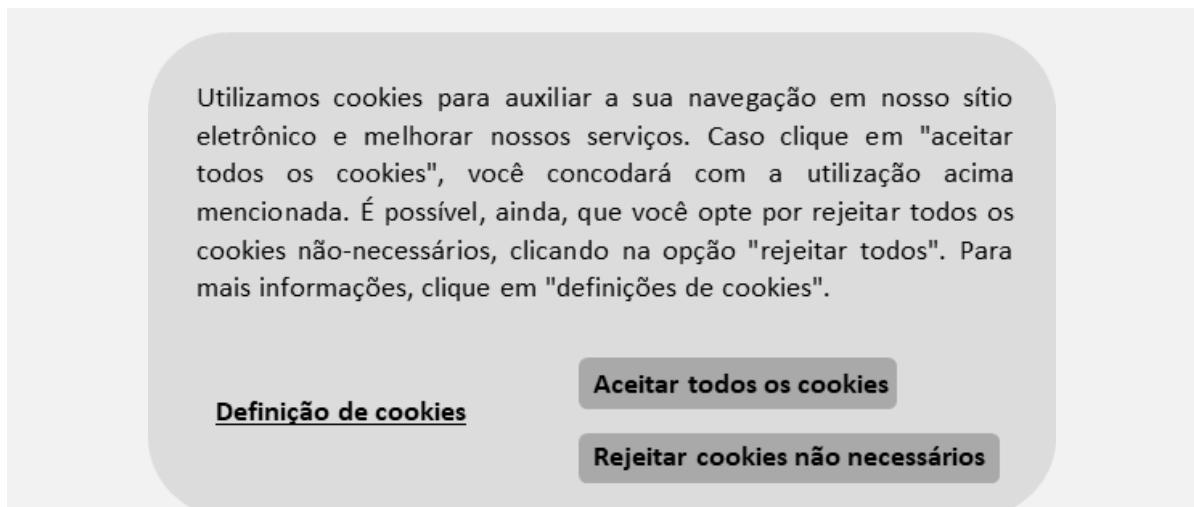
Análise: no exemplo, o *banner* informa em linhas gerais as finalidades do tratamento de *cookies* e oferece um link para acesso à Política de *cookies* do site. Contudo, só é possível visualizar um botão “Aceitar”, de modo que não é possível garantir a manifestação clara do consentimento para o tratamento, nos termos da LGPD. Desse modo, outra hipótese legal deve fundamentar essas operações.

Quanto à estrutura do *banner*, outros pontos negativos devem ser observados:

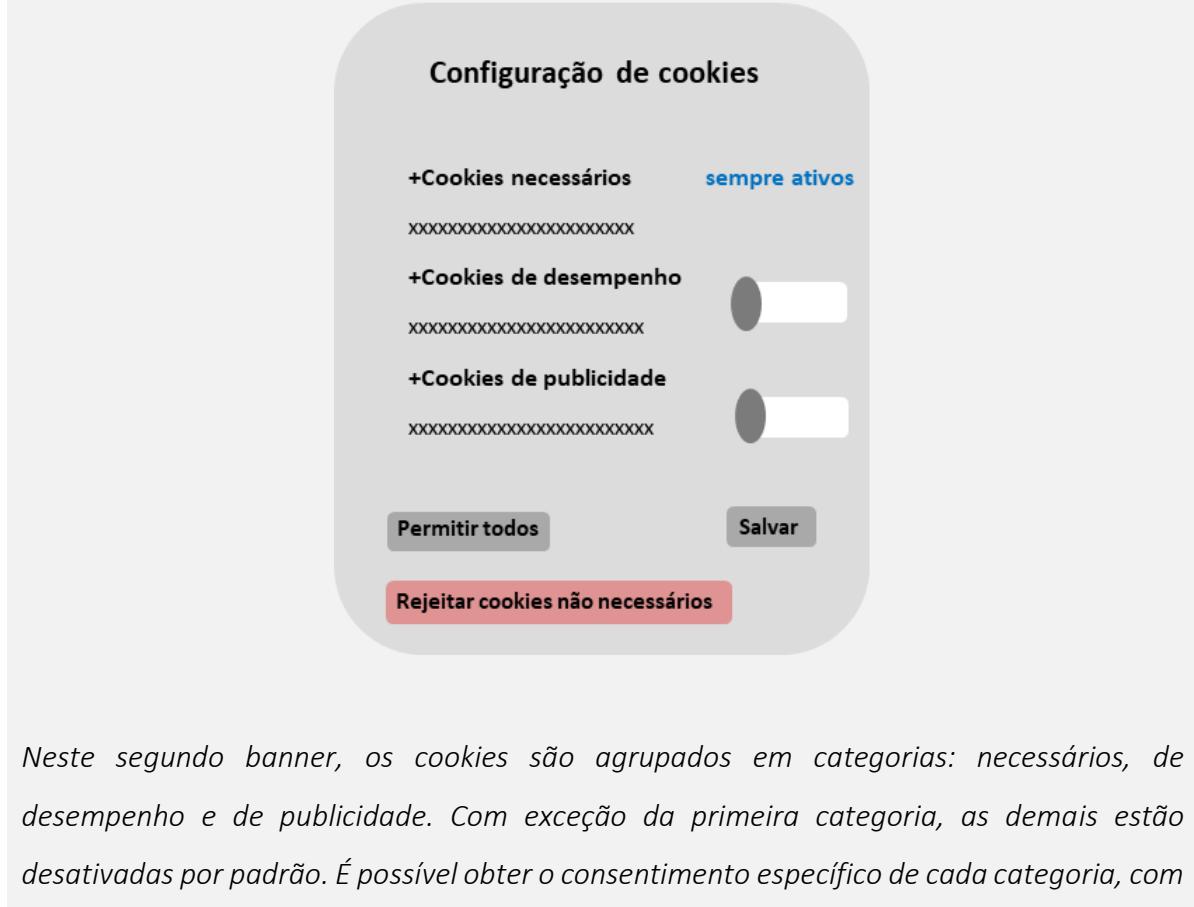
- ✗ Não há opção para rejeição dos *cookies* não necessários;
- ✗ Não há informações sobre o exercício do direito de oposição;
- ✗ Não há *banner* de segundo nível.

Exemplo 6 - *Banners de Cookies* (primeiro e segundo nível)

A empresa Alpha, ao atualizar seu sítio eletrônico, inseriu banner de cookies contendo o seguinte texto:



Um cliente de Alpha acessa o sítio eletrônico e se depara com tal banner em primeiro nível. Uma vez que não pretende aceitar ou recusar todos os cookies, o cliente clica na opção “definições de cookies”, que o encaminha para um banner de segundo nível, no qual é possível visualizar informações mais detalhadas.



Neste segundo banner, os cookies são agrupados em categorias: necessários, de desempenho e de publicidade. Com exceção da primeira categoria, as demais estão desativadas por padrão. É possível obter o consentimento específico de cada categoria, com

exceção da primeira, que são cookies necessários para a navegação. Além disso, o botão de “Rejeitar cookies não necessários” permanece em destaque.

Análise: no exemplo acima, de forma compatível com as disposições da LGPD sobre consentimento, o *banner* de *cookies* em primeiro nível, diferentemente do Exemplo 5, apresenta botão para que sejam rejeitados todos os *cookies*. Também em conformidade com a LGPD, observa-se um *banner* de segundo nível que permite a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas. Outro ponto positivo refere-se à desativação por padrão dos *cookies* não necessários, assegurando-se a obtenção de uma manifestação positiva do titular dos dados pessoais.

Exemplo 7: Política de *Cookies* junto à Política de Privacidade

José, contador, ao criar o sítio eletrônico de seu escritório de contabilidade, optou por disponibilizar a Política de Cookies junto à Política de Privacidade.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

- Quais dados pessoais são tratados?
- Dados pessoais sensíveis são tratados? Quais?
- Como os meus dados pessoais são coletados?
- Qual o tratamento realizado e para quais finalidades?
- Com quem os dados pessoais são compartilhados?
- Quais os meus direitos enquanto titular de dados?
- Quais as práticas de segurança para proteção dos meus dados pessoais?
- Há realização de transferência internacional? Como ela é justificada?

COOKIES

- O que são cookies? Quais cookies são utilizados?
- Quais as finalidades do uso de cookies?
- Quais as bases legais são utilizadas?
- Com quem os cookies são compartilhados?

Análise: esta prática pode ser legitimamente adotada, desde que a seção sobre a política de *cookies* seja disponibilizada de forma **destacada e de fácil acesso**. Por exemplo, por meio de uma guia, barra lateral ou sumário no início da Política de Privacidade.

Todavia, disponibilizar informações sobre *cookies* somente por meio da Política de Privacidade pode não ser suficiente, pois o titular de dados nem sempre irá consultar a página da Política de Privacidade de um site. Assim, recomenda-se que sejam configurados recursos para que o titular possa identificar tais informações separadamente assim que acessar a plataforma, como, por exemplo, pela utilização de *banner* de segundo nível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

45. O presente Guia foi elaborado a fim de orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*. Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados, e a suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, bem como as hipóteses legais mais usuais e relevantes para o contexto analisado, não sendo exaustivo nem tão pouco limitando as possíveis bases legais que podem ser utilizadas. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de *Cookies*, mais precisamente aos *banners* de *cookies*, por meio de exemplos ilustrativos.

46. Por fim, ressalta-se que este documento poderá adequar-se a futuras regulamentações sobre os temas aqui elencados e deve ser entendido como um guia de boas práticas, que poderá ser atualizado e aperfeiçoado sempre que necessário.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
ASSESSORIA JURÍDICA JUNTO A AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
GABINETE
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO C, 2º ANDAR.

NOTA n. 00007/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU

NUP: 01030.000052/2022-13

INTERESSADOS:

ASSUNTOS: GERENCIAMENTO E OUTROS

1. A Coordenação-Geral de Normatização encaminha a esta Assessoria Jurídica para análise o processo SEI nº 00261.000313/2022-19, contendo a Nota Técnica 27 (SEI 3453992) e a minuta do "Guia Cookies e Proteção de Dados Pessoais" da ANPD (SEI 3455874).

2. A Nota Técnica 10 (SEI 2548957) traz as seguintes considerações:

1. Trata-se de proposta de Guia que tem por finalidade disponibilizar orientações, a partir de estudo exploratório realizado pelo Grupo de Trabalho sobre *Cookies* (GT *Cookies*), quanto à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, por meio da apresentação de um panorama geral sobre o tema, os principais conceitos e categorias de *cookies*, as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização, identificando práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos banners inseridos em sítios eletrônicos.

(...)

9. Relativamente à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, uma vez que a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais, a elaboração de um guia com esse propósito, por conseguinte, revela-se tanto conveniente quanto oportuna.

10. A presente minuta de Guia busca orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*.

(...)

16. A presente Nota Técnica submete a proposta de Guia sobre *Cookies* e Proteção de Dados Pessoais (SEI nº 3455874), que busca estabelecer diretrizes não-vinculantes aos agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*, à Procuradoria da ANPD. Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados e as suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, bem como as hipóteses legais mais usuais e relevantes para o contexto analisado, não sendo exaustivo nem tão pouco limitando as possíveis hipóteses legais que podem ser utilizadas. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de *Cookies*, mais precisamente aos banners de *cookies*, por meio de exemplos ilustrativos."

3. Conforme se depreende das razões apresentadas para justificar a elaboração do ato proposto, o Guia é orientativo e tem por finalidade estabelecer diretrizes não-vinculantes aos agentes de tratamento de dados, descrevendo, na visão da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, as boas práticas atinentes ao uso de *cookies* como ferramenta para coleta de dados pessoais.

4. Inicialmente, registra-se que cookies são arquivos de texto simples que armazenam informações dos usuários inseridas em formulários em entradas (cadastros) em páginas de internet, preferências de navegação e, com a evolução ao longo dos anos, em visitas a anúncios, gerando uma nova utilização, qual seja, rastreamento de anúncios e de preferências mercadológicas. Atualmente, existem as mais variadas classificações: cookies de autenticação (autenticam um usuário logado), cookies de rastreamento de terceiros (coletam informações sobre os registros de navegação dos usuários), e até mesmo supercookies, dentre outros.^{[1][2] [3]}

5. Atribui-se a Lou Montulli, um engenheiro de software da Netscape, a utilização de cookies (pacote de dados que são enviados e devolvidos sem alteração) no protocolo de comunicações HTTP, com o objetivo de lembrar as preferências dos usuários ao revisitar páginas da internet, considerado que a anonimização então existente, como ocorre nos carrinhos de compra virtuais em que se armazenam as informações dos produtos para serem processadas.^{[4] [5]}

6. Em 2011 o Grupo de Trabalho da IETF (Internet Engineering Task Force)^[6] apresentou por meio da RRFC 6265 memorando sobre os padrões a respeito do gerenciamento de cookies e as observações quanto à privacidade:

"7. Considerações de privacidade

Os cookies são frequentemente criticados por permitir que os servidores rastreiem os usuários. Por exemplo, várias empresas de "análise da web" usam cookies para reconhecer quando um usuário retorna a um site ou visita outro site local. Embora os cookies não sejam o único mecanismo que os servidores podem usar para rastreiam usuários em solicitações HTTP, os cookies facilitam o rastreamento porque eles são persistentes nas sessões do agente do usuário e podem ser compartilhados entre hospedeiros.

7.1 . Cookies de terceiros

Particularmente preocupantes são os chamados cookies de "terceiros". Ao renderizar [processar por meios digital] um documento HTML, um agente geralmente solicita recursos de outros servidores (como redes de publicidade). Esses terceiros servidores de podem usar cookies para rastrear o usuário mesmo que o usuário nunca visite aquele servidor diretamente. Por exemplo, se um usuário visita um sítio que contém conteúdo de terceiros e depois posteriormente visita outro sítio que contém conteúdo do mesmo terceiro, este poderá rastrear o usuário entre os dois sites.

Alguns agentes de usuário restringem a forma como os cookies de terceiro se comportam. Por exemplo, alguns desses agentes de usuário recusam-se a enviar o cabeçalho Cookie em pedidos de terceiros. Outros se recusam a processar o cabeçalho Set-Cookie em respostas a pedidos de terceiros. Os agentes de usuário variam muito nas suas políticas de cookies de terceiros. Este documento concede aos agentes de usuário ampla latitude para experimentar as políticas de cookies de terceiros que equilibrem as necessidades de privacidade e compatibilidade de seus usuários. No entanto, este documento não endossa qualquer política de cookies de terceiros.

As políticas de bloqueio de cookies de terceiros são frequentemente ineficazes em alcançar atingir seus objetivos de privacidade se os servidores tentarem contornar suas restrições para rastrear usuários. Em particular, dois servidores em colaboração podem rastrear usuários sem utilizar cookies injetando informações de identificação em URLs dinâmicos.

7.2 . Controles do usuário

Os agentes de usuário DEVEM fornecer aos usuários um mecanismo para gerenciar os cookies armazenados na guarda cookies. Por exemplo, um agente de usuário pode permitir que os usuários excluam todos os cookies recebidos durante um período de tempo especificado ou todos os cookies relacionados a um determinado domínio. Além disso, muitos agentes de usuário incluem um elemento de interface de usuário que permite aos usuários examinar os cookies armazenados em sua loja de cookies.

Os agentes de usuário DEVEM fornecer aos usuários um mecanismo para desabilitar cookies. Quando os cookies estão desabilitados, o agente do usuário NÃO DEVE incluir um cabeçalho Cookie em solicitações HTTP de saída e o agente do usuário NÃO DEVE processar cabeçalhos Set-Cookie em respostas HTTP de entrada.

Alguns agentes de usuário fornecem aos usuários a opção de evitar armazenamento de cookies entre sessões. Quando configurado assim, o usuário os agentes DEVEM tratar todos os cookies recebidos como se o sinalizador persistente fosse definido como falso. Alguns agentes de usuário populares expõem essa funcionalidade por meio de modo "navegação privada" [Aggarwal2010].

Alguns agentes de usuário fornecem aos usuários a capacidade de aprovar a gravação individual no armazenamento de cookies. Em muitos cenários de utilização comum, esses controles geram um grande número de prompts. No entanto, os usuários conscientes sobre privacidade consideraram esses controles úteis.

7.3 . Datas de expiração

Embora os servidores possam definir a data de expiração dos cookies para um futuro distante, a maioria dos agentes de usuário não retém cookies para várias décadas. Em vez de escolher injustificadamente longos períodos para a expiração, os servidores DEVEM promover a privacidade do usuário selecionando períodos de expiração do cookie com base na finalidade do cookie. Por exemplo, um identificador de sessão típico pode ser razoavelmente definido para expirar em duas semanas.

(tradução livre)

7. De acordo com o LAPIN – Laboratório de Políticas Públicas e Internet, centro independente de pesquisa e ação voltado para os desafios sociais, éticos, e jurídicos que as tecnologias digitais trazem a uma sociedade global conectada, cookies geralmente são associados com:

"(...) pequenos arquivos de texto enviados por um website para o computador ou aparelho de seu visitante. Cookies permitem rastrear seus movimentos online, identificando comportamentos e preferências, criando um perfil do indivíduo que poderá ser usado para os mais variados fins. Uma vez coletados, cookies podem ser acessados e usados pelo administrador do site para descobrir seu idioma, o momento de acesso a uma página ou quais notícias e produtos chamaram mais sua atenção através dos cliques que você realizou. Ao cruzar essas informações com outros metadados como o número de protocolo de internet (IP) da conexão, dados sobre o dispositivo eletrônico que você utiliza ou sua conta virtual, cookies podem até mesmo identificar quem você é. Por isso, eles são considerados dados pessoais."

8. No entanto, conforme se verifica da leitura do Guia, a ANPD busca iluminar o tema apresentando um conceito de cookies menos restritivo do que o utilizado pelo LAPIN.

9. Sendo assim, cookies, como arquivos digitais, configuram-se como um processo ou uma ferramenta utilizada para a coleta de informações pessoais que estão ao abrigo da LGPD e das competências regulatórias da ANPD, na forma dos artigos 3º, 5º, X, 38, *caput* e parágrafo único, da LGPD, passível, portanto, de ser objeto de regulação, inclusive, com a descrição dos tipos de dados que são coletados por meio dessa ferramenta:

Art. 3º Esta Lei aplica-se a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados, desde que:

(...)

III - os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional.

§ 1º Consideram-se coletados no território nacional os dados pessoais cujo titular nele se encontre no momento da coleta.

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

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição,

processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;

Art. 38. A autoridade nacional poderá determinar ao controlador que elabore relatório de impacto à proteção de dados pessoais, inclusive de dados sensíveis, referente a suas operações de tratamento de dados, nos termos de regulamento, observados os segredos comercial e industrial.

Parágrafo único. Observado o disposto no caput deste artigo, o relatório deverá conter, no mínimo, a descrição dos tipos de dados coletados, a metodologia utilizada para a coleta e para a garantia da segurança das informações e a análise do controlador com relação a medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados.

10. Nesse cenário, em que existe uma demanda mercadológica para o compartilhamento de dados com terceiros, e em que o uso não autorizado de informações pode acarretar a violação ao direito fundamental à proteção de dados pessoais em caso de não conformidade com os princípios e as bases legais de tratamento (artigos 6º e 7º, da LGPG), é que se faz necessária e recomendada pela própria legislação a elaboração de um guia de boas práticas (Artigo 50, §3º, da LGPD), sobretudo porque a infração à lei gera uma aparente vantagem competitiva por potencialmente beneficiar o infrator a partir de uma ilícita assimetria informacional em relação aos cumpridores da lei.

11. Assim, a utilização de cookies deve se basear na observação da LGPD, em especial dos artigos 6º e 7º, 11, ou seja, obedecer aos princípios da LGPD que condicionam um válido tratamento de dados pessoais, sem dispensar de haver uma base legal anterior que legitime e autorize o tratamento desses dados.

12. Sendo assim, identifica-se que a matéria tratada é de competência da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, podendo ser endereçada no Guia. A fundamentação jurídica para a elaboração do Guia, assim como a conveniência e oportunidade, decorrem do cumprimento das disposições do art. 55-J, VI e VII, da Lei nº 13,709, de 2018 (LGPD):

Art. 55-J. Compete à ANPD:

VI - promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais e das medidas de segurança;

VII - promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade;

13. A competência para elaborá-lo foi atribuída à Coordenação-Geral de Normatização pelo art. 16, inciso II, do Regimento Interno da ANPD:

Art. 16. São competências da Coordenação-Geral de Normatização, sem prejuízo de outras previstas na Lei nº 13.709, de 2018, no Decreto nº 10.474, de 2020, e na legislação aplicável:

II - elaborar guias e recomendações, bem como proposições normativas, orientações e procedimentos simplificados nos termos da Lei nº 13.709, de 2018, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor;

14. O Guia Orientativo não é considerado um ato normativo em sentido estrito, por não se constituir em norma cogente. Mais se aproxima da figura da “soft law”, utilizada no direito internacional^[8], por não instituir um procedimento obrigatório, embora com esta também não se confunda em decorrência do seu informado caráter não vinculante.

15. Assim, as orientações do Guia não vinculam o administrado, nem é esta a finalidade pretendida de acordo com a Nota Técnica 27 (SEI 3453992), caso em que haveria de ser utilizado o devido processo normativo estabelecido para tal ato (art. 55-J, §2º, da Lei nº 13.708, de 2018), porém, constituem-se em boas práticas que podem auxiliar no cumprimento dos preceitos da LGPD.

16. É natural a tendência de atualização no Guia, conforme o próprio avanço da discussão do tema no Brasil, por esse motivo há previsão nesse sentido nos parágrafos 6º e 46 da minuta.

17. Observadas as premissas expostas nos parágrafo 13 e 14 deste parecer, da análise do Guia verifica-se que não se trasbordou do conceito normativo estabelecido pelos artigos 5º, inciso X, da LGPD, dado o fato de que cookies operacionalizam uma forma de coleta de informações, dentre as quais as que podem ser consideradas dados pessoais (contribuem para a formação de perfis comportamentais).

18. Nesse sentido, destaca-se a menção ao parágrafo 5º da minuta do guia de que as orientações ali consignadas também "*são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto*" - considerando-se que cookies são apenas uma forma de coleta e que esta é uma das operações na cadeia de tratamento de dados.

19. Sendo assim, entende-se que as informações do guia, quanto à matéria específica da coleta de dados por meio de cookies, não desobriga os agentes de tratamento da obediência de outros preceitos da LGPD para fins de verificação da regularidade e validade do tratamento de dados feitos, razão pela qual sugere-se a inserção de aviso legal no capítulo "apresentação" com a respectiva menção (por exemplo: **"A observância do contido neste guia não isenta os agentes de tratamento de observarem os demais preceitos da LGPD para se atestar a conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais, além de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados."**").

20. Entende-se também que uma vez que os cookies viabilizem a formação de um perfil comportamental, ou possam veicular dados pessoais, seja possível à ANPD exercer a competência prevista no parágrafo único do artigo 38 da LGPD, no sentido de determinar ao controlador que, ao elaborar relatório de impacto à proteção de dados pessoais, descreva a metodologia utilizada para a coleta e para a garantia da segurança das informações, bem como a análise pelo controlador das medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados.

21. Assim, considerando-se o princípio da transparência na relação com o regulado, sugere-se, no parágrafo oitavo da minuta do Guia, incluir a expressa menção de que a ANPD poderá exercer competência nesse sentido. Sugere-se a redação abaixo, destacada em negrito, de acatamento discricionário da Administração:

8. (...) Nesse sentido, nas hipóteses acima mencionadas, cookies podem ser considerados dados pessoais, cujo tratamento é regulado pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), **caso em que a ANPD poderá determinar sejam descritas a metodologia utilizada para a coleta, bem como as salvaguardas adotadas para viabilizar o atendimento aos princípios que orientam as atividades de tratamento de dados, na forma do artigo 38, parágrafo único, da LGPD.**

22. Passando à análise da minuta, o Guia apresenta três classificações para cookies:

a) de acordo com o agente de tratamento: nesta categoria estão os primários, que viabilizam uma relação entre o controlador e o usuário a partir de funcionalidades específicas (login, carrinho de compras etc); e os de terceiros, gerenciados por outro controlador distinto daquele que opera o site visitado pelo usuário, ou que mesmo coletados pelo próprio controlador são gerenciados por terceiros e utilizados para seus próprios fins;

b) de acordo com a necessidade: classificação entre cookies necessários para a experiência dos titulares de dados (funcionamento correto do site ou aplicação e adequada prestação de serviços) ou necessárias ao cumprimento de obrigações legais e regulamentares do controlador (requisitos de segurança da informação); e cookies não necessários, ou seja, cuja não habilitação não prejudica o adequado funcionamento do site ou da aplicação, tais como os de rastreamento de comportamentos, exibição de anúncios;

c) de acordo com as finalidades: cookies analíticos ou de desempenho (monitoram o desempenho do site, não coletando informações dos visitantes); cookies de funcionalidades (lemboram das preferências do site ou da aplicação); e cookies de publicidade (coletam informações do titular, hábitos de navegação, para exibir anúncios, além de identificar os usuários, construir perfis e exibir anúncios personalizados de acordo com seus interesses;e

d) cookies de acordo com o período de retenção das informações: de sessão ou temporários, coletam e armazenam dados por um período limitado de tempo; cookies persistentes, em que os dados coletados ficam armazenados por um período definido de tempo pelo controlador, devendo ser avaliada a necessidade de sua utilização na operação de tratamento.

23. Ressalta-se também que a coleta de dados por meio cookies deve obediência aos princípios da finalidade, necessidade e adequação, exemplificando a forma de se constatar uma finalidade específica. Nesse sentido, sugere-se, quanto à alínea "i" do parágrafo 19 seja informado texto que demonstre a aplicação do princípio da adequação à coleta de cookies, seguindo abaixo, em negrito, sugestão de acatamento discricionário pela administração:

"Nesse sentido, a finalidade deve ser específica e informada ao titular, **além de compatível com a coleta de dados pretendida**, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários."

24. A minuta do Guia pontua sobre a necessidade de observar os princípios do livre acesso e da transparência, bem como assegurar os direitos do titular; indica ser incompatível com a LGPD a coleta indiscriminada de dados pessoais, assim como o rastreamento de seus titulares no ambiente digital; além de informar que o período de retenção dos cookies deve ser compatível estritamente com as finalidades do tratamento. Conclui que deve ser identificada a base legal que permite a utilização dos cookies, quando houver o tratamento de dados pessoais.

25. Descreve também as hipótese de consentimento, inclusive no caso de coleta de dados sensíveis, e do legítimo interesse para o uso de cookies, na forma do artigo 7º, I e IX, 11, I, 8º e 9º da LGPD e menciona não ser apropriada a utilização do consentimento nas hipóteses de cookies estritamente necessários ao funcionamento da aplicação (legítimo interesse) ou ao cumprimento de obrigações e atribuições legais, indicando que o consentimento será mais apropriado para a coleta de informações realizadas por cookies não necessários. Indica também como boa prática a elaboração de uma política de cookies. Apresenta banners e desenho gráfico demonstrando as boas práticas e as práticas não recomendadas no gerenciamento de cookies.

26. Sugere-se ajuste redacional no parágrafo 45 para evitar o pleonasmo dos advérbios "nem" e "tampouco", seguindo a sugestão de substituir "nem" pela conjunção aditiva "e", além de corrigir a grafia de "tampouco": "(...) não sendo exaustivo **e tampouco** limitando (...)".

27. Diante do exposto, observadas as sugestões dos parágrafos **19, 21, 23 e 26** desta Nota, e abstraídos os aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade, entende-se que o Guia não transborda as competências institucionais da ANPD, nem inova no ordenamento jurídico, apenas estabelece orientações para a aplicação da lei, e mais especificamente, endereça boas práticas e instrui a forma como devem ser executadas as operações de coleta de dados pessoais por meio de cookies.

28. Registra-se elogios às equipes responsáveis pelo Guia, que se utilizou de elementos gráficos e visuais, objetivando melhorar a didática e compreensão de seus destinatários.

29. Por fim, advirta-se que esta manifestação não abrange a adequação do juízo discricionário reservado à Administração, sendo essa a recomendação contida no Enunciado das Boas Práticas Consultivas nº 7 da Consultoria Geral da União.

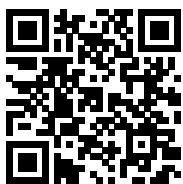
Brasília, 08 de julho de 2022.

GABRIEL NETTO BIANCHI
CONSULTOR JURÍDICO
ASSESSORIA JURÍDICA - ASJUR
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS - ANPD

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01030000052202213 e da chave de acesso 96898ad1

Notas

1. ^ [*Cookies, the GDPR, and the ePrivacy Directive - GDPR.eu*](#)
2. ^ https://en.wikipedia.org/wiki/HTTP_cookie
3. ^ <https://allaboutcookies.org/privacy-issues-cookies>
4. ^ <https://hiddenheroes.netguru.com/lou-montulli>
5. ^ <https://martinkihn.com/2019/10/21/lou-montulli-the-man-who-invented-the-browser-cookie/>
6. ^ <https://datatracker.ietf.org/doc/html/rfc6265>
7. ^ *Para Onde Foram Meus Dados? Um guia rápido sobre como proteger seus dados pessoais na Internet* disponível em https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Para-Onde-Foram-Meus-Dados-Um-guia-rapido-sobre-como-proteger-seus-dados-pessoais-na-Internet_LAPIN.pdf. acesso em 07/07/2022.
8. ^ “Por fim, as chamadas normas de soft law são produto recente no direito das gentes, tendo como característica principal a flexibilidade de que são dotadas (à diferença das obrigações erga omnes e das normas de jus cogens, cujos comandos são em tudo rígidos).” (...) Apesar de não se ter ainda, na doutrina internacionalista, uma conceituação adequada do que seja soft law – que, em português, pode ser traduzida por direito plástico, direito flexível ou direito maleável –, pode-se afirmar que na sua moderna acepção ela compreende todas aquelas regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as abrigam não detêm o status de “normas jurídicas”, seja porque os seus dispositivos, ainda que insertos no quadro de instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes.” (MAZUOLLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*, 12º ed., Forense, p. 201 e 212)



Documento assinado eletronicamente por GABRIEL NETTO BIANCHI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 929877004 e chave de acesso 96898ad1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIEL NETTO BIANCHI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 08-07-2022 18:05. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Coordenação-Geral de Normatização**

Nota Técnica nº 30/2022/CGN/ANPD

Assunto: Proposta de minuta de Guia de Cookies e a LGPD

Referência: Processo SEI nº 00261.000313/2022-19

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de proposta de minuta de Guia sobre *Cookies* e Proteção de Dados Pessoais, o qual tem por finalidade disponibilizar orientações, a partir de estudo exploratório realizado pelo Grupo de Trabalho sobre *cookies* (GT *Cookies*), quanto à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, através da apresentação de um panorama geral sobre o tema, os principais conceitos e categorias de *cookies*, as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização, identificando práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos banners inseridos em sítios eletrônicos.

1.2. O Regimento Interno da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), aprovado pela Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, em seu art. 16, atribui a esta Coordenação-Geral de Normatização (CGN) as competências para a elaboração de guias e recomendações, bem como proposições normativas, regulamentos, orientações e procedimentos simplificados, nos termos da LGPD, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor.

1.3. Diante as competências supramencionadas e em atenção à reunião ocorrida em 18 de fevereiro de 2022, criou-se uma equipe de trabalho para elaboração de um Guia sobre Cookies e Proteção de Dados Pessoais. A equipe foi composta pelos seguintes servidores: Alexandra Krastins Lopes (Gerente de Projeto do Conselho Diretor), Andressa Girotto Vargas (Especialista na Coordenação-Geral de Normatização), Davi Téofilo Nunes de Oliveira (Assistente Técnico na Coordenação-Geral de Normatização), Isabela Maiolino (Coordenadora-Geral de Normatização), Lucas Borges de Carvalho (Gerente de Projeto do Conselho Diretor), Jeferson Dias Barbosa (Gerente de

Projetos do Conselho Diretor), Marcelo Santiago Guedes e Thiago Guimarães Moraes (Coordenador de Tecnologia e Inovação).

1.4. A primeira versão da minuta foi submetida a comentários e sugestões dos demais servidores da ANPD entre os dias 03 e 17 de junho de 2022. As contribuições recebidas foram analisadas pela equipe de trabalho criada, que procedeu com os ajustes na minuta.

1.5. Após os ajustes realizados, elaborou-se uma nova versão da minuta do Guia (3455874), que foi submetida para avaliação pela Procuradoria da ANPD em 24 de junho de 2022.

1.6. A Procuradoria da ANPD se manifestou sobre a minuta e fez recomendações de ajustes, nos termos da NOTA 00007/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (SEI nº 3489605).

1.7. Além das alterações descritas abaixo, cabe destacar que na presente versão da minuta a CGN propõe a supressão dos cargos de todos integrantes da equipe de projetos na contracapa do documento, a fim de evitar informações desatualizadas ao longo do tempo. Entende-se que essa alteração deve ser seguida nos próximos guias editados pela ANPD.

1.8. É o relatório.

2. ANÁLISE

2.1. A Nota exarada pela Procuradoria (SEI nº 3489605) sugeriu as seguintes recomendações:

I - Inserir aviso legal no capítulo “apresentação”, no sentido que a observância do contido neste guia não isenta os agentes de tratamento de observarem os demais preceitos da LGPD para fins de conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais, além de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados”;

II - Inserir, no parágrafo 8º, menção expressa de que a ANPD poderá determinar que seja descrita a metodologia utilizada para a coleta de dados, bem como para as salvaguardas adotadas para viabilizar o atendimento aos princípios que orientam as atividades de tratamento de dados, na forma do art. 38, parágrafo único, da LGPD; e

III - Informar no parágrafo 19, alínea “i”, de que a coleta de dados por meio de *cookies* deverá, ainda, ser “compatível com a coleta de dados pretendida”.

2.2. Além das recomendações acima, foram feitas recomendações relativas aos aspectos formais referentes ao parágrafo 45, que foram acatadas na nova versão do Guia, nos termos da minuta (SEI nº 3500523)

2.3. No tocante as demais recomendações, as justificativas serão apresentadas a seguir:

2.1 Inserir aviso legal no capítulo “apresentação”, quanto à observância pelos agentes de tratamento dos demais preceitos da LGPD para que ateste a conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais.

2.4. A Procuradoria sugere a inserção de aviso legal no primeiro capítulo do guia, intitulado “apresentação”, a fim de que fosse ressaltado que os agentes de tratamento observem os demais preceitos da LGPD para fins de conformidade, regularidade e validade das operações de tratamento por ele realizadas.

2.5. Em que pese no capítulo “Cookies e a LGPD” tenham sido elencadas as principais disposições da referida Lei que se aplicam à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, entre as quais os princípios da finalidade, necessidade e adequação; os princípios do livre acesso e da transparência; direitos dos titulares; término do tratamento e eliminação de dados pessoais e hipóteses legais consideradas mais usuais para o contexto ora analisado, a inserção do aviso legal ora sugerido mostra-se pertinente na medida em que reforça para o agente de tratamento a incidência completa da LGPD ao tratamento por ele realizado, na medida em que a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* configura hipótese de tratamento, nos termos do art. 5º, inciso X da LGPD.

2.6. Assim sendo, sugere-se que seja acatada a recomendação da Procuradoria, a fim de que seja incorporado entre os parágrafos 5 e 6 o texto sugerido, conforme segue:

2.7. Redação original:

5. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de cookies no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

6. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma

contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da Plataforma Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

2.8. Redação proposta após análise ASJUR:

5. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de cookies no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

6. Ressalta-se que a observância do conteúdo neste guia não isenta os agentes de tratamento de observarem os demais preceitos da LGPD para fins de conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais, além de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados.

7. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da Plataforma Fala.BR (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

2.2 Inserir no parágrafo 8º menção expressa de que a ANPD poderá determinar que seja descrita a metodologia utilizada para a coleta, bem como para as salvaguardas adotadas para viabilizar o atendimento aos princípios que orientam as atividades de tratamento de dados, na forma do art. 38, parágrafo único, da LGPD.

2.9. A Procuradoria sugere a inserção, no parágrafo 8º da minuta do Guia, de texto que trate da possibilidade de a ANPD determinar a elaboração de relatório de impacto à proteção de dados (RIPD) ao controlador, o qual deverá conter, no mínimo a descrição dos tipos de dados coletados, a metodologia utilizada para a coleta e para a garantia da segurança das informações, bem como salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados.

2.10. Quanto a esse ponto, vale destacar que embora a

regulamentação do art. 38 da LGPD esteja previsto na Agenda Regulatória 2021-2022 e o processo de normatização já tenha sido iniciado, inclusive com a realização de reuniões técnicas sobre o tema, até o presente momento não houve a publicação de regulamento sobre o assunto. No caso, cabe ressaltar que o assunto se encontra na fase de elaboração da análise de impacto regulatório (AIR), fase inicial do processo de regulamentação.

2.11. Em complemento, por mais que o RIPD ainda não tenha sido regulamentado por esta Autoridade, sabe-se que a sua elaboração deverá acontecer, dentre outras possibilidades, nas situações de tratamento de dados pessoais de alto risco, tendo em vista que sua realização tem como objetivo salvaguardar os direitos dos titulares em tratamentos de dados que tragam risco relevante aos seus direitos e garantias. Assim, quanto ao objeto presente guia, qual seja, *cookies* e dados pessoais, em grande parte das situações de aplicabilidade, o tratamento de dados muito provavelmente não acarretará alto risco aos titulares de dados, salvo em situações excepcionais.

2.12. Além disso, ainda no art. 38, a LGPD prevê que a autoridade nacional poderá determinar ao controlador que elabore RIPD, inclusive de dados sensíveis, referente a suas operações de tratamento de dados.

2.13. Nesse sentido, entende-se que a inclusão do trecho sugerido pela Procuradoria seja prescindível, uma vez que se sugeriu a adoção da recomendação supramencionada no item 2.1 da presente Nota Técnica, que consiste em incluir, no Guia, previsão de que “os demais preceitos da LGPD deverão ser observados pelos agentes de tratamento para fins de conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais”. No caso, o trecho a ser inserido já deixa claro a incidência de todos os dispositivos da referida Lei, não sendo necessária a menção quanto à competência da autoridade em determinar a elaboração de RIPD.

2.3 Informar no parágrafo 19, alínea “i”, de que a coleta de dados por meio de *cookies* deverá, ainda, ser “compatível com a coleta de dados pretendida”.

2.14. Por meio da NOTA 00007/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (SEI nº 3489605), a Procuradoria sugere que seja acrescido no parágrafo 19 da minuta do Guia, previsão de que a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* deverá ser “compatível com a coleta de dados pretendida”, de modo a consubstanciar o princípio da adequação.

2.15. Quanto à recomendação, entende-se ser pertinente a inclusão da frase acima mencionada, a fim de trazer maior completude ao parágrafo em questão, que trata justamente da aplicação dos princípios da finalidade, necessidade e adequação, propõe-se redação alternativa à proposta pela

Procuradoria, de modo a deixar claro que a finalidade da coleta de dados deva ser compatível com a do tratamento.

2.16. Nesse sentido, sugere-se que seja acatada a recomendação da Procuradoria, a fim de que seja incorporada tal menção na sexta linha do parágrafo 19, conforme segue

2.17. Redação original:

19 (i) Princípios da finalidade, necessidade e adequação (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de cookies deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, a finalidade deve ser específica e informada ao titular, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por isso, não se admite a indicação de finalidades genéricas, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos cookies. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;

2.18. Redação proposta após análise Procuradoria:

19 (i) Princípios da finalidade, necessidade e adequação (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de cookies deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, a finalidade deve ser específica e informada ao titular, **além de compatível com a coleta de dados pretendida**, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por isso, não se admite a indicação de finalidades genéricas, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos cookies. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;

2.19. Redação alternativa proposta pela CGN:

19 (i) Princípios da finalidade, necessidade e adequação (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de cookies deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, a finalidade deve ser específica e informada ao titular, **e a coleta de dados deve ser compatível com tal finalidade**, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por isso, não se admite a indicação de finalidades genéricas, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos cookies. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;

3. CONCLUSÃO

3.1. Considerando que as recomendações da Procuradoria da ANPD foram devidamente endereçadas, nos termos da fundamentação acima e da nova minuta de Guia anexa (SEI nº 3500523), propõe-se o encaminhamento do processo à Secretaria Geral do Conselho Diretor da ANPD.

3.2. À consideração superior.

ANDRESSA GIROTT VARGAS
Coordenadora de Normatização Substituta

DAVI TEÓFILO NUNES DE OLIVEIRA
Assistente Técnico na Coordenação-Geral de Normatização

3.3. De acordo. Encaminha-se o presente processo à Secretaria Geral

do Conselho Diretor da ANPD para providências.

ISABELA MAIOLINO

Coordenadora-Geral de Normatização



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Girotto Vargas, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 21/07/2022, às 11:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Maiolino, Coordenador(a)-Geral**, em 21/07/2022, às 11:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Davi Teófilo Nunes de Oliveira, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 21/07/2022, às 11:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3500376** e o código CRC **4D5C102B** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3500376

GUIA

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

VERSÃO 1.0
JUL. 2022



Definição de estilo: Sumário 1

Definição de estilo: Sumário 2

Definição de estilo: Sumário 3

Formatado: Justificado



GUIA – COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Versão para Conselho DiretorProcuradoria

Junho/Julho de 2022

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração

Alexandra Krastins Lopes ~~Gerente de Projeto do Conselho Diretor~~

Andressa Girotto Vargas ~~Especialista na Coordenação Geral de Normatização~~

Davi Téfilo Nunes de Oliveira ~~Assistente Técnico na Coordenação Geral de Normatização~~

Isabela Maiolino ~~Coordenadora Geral de Normatização~~

Jeferson Dias Barbosa ~~Gerente de Projeto do Conselho Diretor~~

Lucas Borges de Carvalho ~~Gerente de Projeto do Conselho Diretor~~

Marcelo Santiago Guedes ~~Coordenador Geral de Tecnologia e Pesquisa~~

Thiago Moraes ~~Coordenador de Inovação e Pesquisa~~

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1.CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES.....	6
1.1 O que são <i>cookies</i> ?.....	6
1.2 Categorias de <i>cookies</i>	7
1.2.1 <i>Cookies</i> de acordo com o agente de tratamento	7
1.2.2 <i>Cookies</i> de acordo com a necessidade.....	8
1.2.3 <i>Cookies</i> de acordo com a finalidade.....	9
1.2.4 <i>Cookies</i> de acordo com o período de retenção das informações	10
2. COOKIES E A LGPD.....	<u>111110</u>
2.1 Aspectos Gerais	<u>111110</u>
2.2 Hipóteses Legais	14
2.2.1 Consentimento	14
2.2.2 Legítimo interesse.....	<u>191918</u>
3. POLÍTICAS DE <i>COOKIES</i>	<u>222221</u>
4. BANNERS DE <i>COOKIES</i>	23
4.1 O que observar na elaboração	23
4.1.1 <i>Banners</i> de primeiro nível.....	23
4.1.2 <i>Banners</i> de segundo nível.....	24
4.2 O que evitar na elaboração de <i>banners</i> de <i>cookies</i>	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30

Formatado: Centralizado

APRESENTAÇÃO

1. Diariamente, ao ingressar em uma página na internet, somos avisados de que o site em questão utiliza *cookies*. Por isso, é necessário aceitar, recusar ou gerenciar preferências – neste último caso, indicando, de forma mais específica, quais categorias de *cookies* e respectivas finalidades poderão ser utilizadas pelo provedor do serviço. Dentre outras finalidades, os *cookies* viabilizam o funcionamento de páginas eletrônicas e a prestação de serviços na internet, incluindo a medição do desempenho de uma página e a apresentação de anúncios personalizados.

Formatado: Fonte: Itálico

2. Embora a forma de apresentação das informações relativas ao uso de *cookies* seja distinta e possa variar muito de acordo com a página acessada, ao concordar com as condições estipuladas, o usuário estará sujeito a algum tipo de rastreamento das atividades que realiza na internet, seja pelo responsável pelo site ou por terceiros. Por isso, assim como pode ocorrer com o uso de tecnologias similares, a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais.

Formatado: Fonte: Não Itálico

3. Um dos problemas relacionados ao uso de sistemas que utilizam *cookies* é a falta de transparência, isto é, a não disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a coleta e a realização do tratamento, o que pode inviabilizar ou restringir indevidamente o controle do titular sobre os seus dados pessoais. Da mesma forma, deve-se considerar a existência de situações que envolvem maior potencial de dano, por exemplo, quando os dados coletados no ambiente *online* são utilizados para a formação de perfis comportamentais, com base nos quais, eventualmente, podem ser negados os acessos a direitos e a serviços essenciais.

4. Considerando esses aspectos, que denotam tanto a importância quanto os riscos envolvidos na utilização de *cookies* no ambiente digital, o presente Guia apresenta um panorama geral sobre o tema, analisa os principais conceitos e categorias de *cookies*, as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização, identifica práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos *banners* de *cookies* inseridos em sítios eletrônicos e, ainda, instrui tal elaboração por meio de exemplos ilustrativos.

Comentado [NL1]: Acredito ser muito importante restringir que este guia foca nas situações em que os cookies coletam dados pessoais, para não parecer que estamos fazendo um instrumento geral sobre todo tipo de cookies

Comentado [AGV2R1]: Pessoal, acredito que essa frase no item 5 supre a preocupação da Diretora Nairane, assinalada no comentário superior. O que acham?

Comentado [LBdC3R1]: De acordo!

Comentado [FGML4]: Vale a pena explicar o que é banner?

Formatado: Centralizado

5. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

5.6. Ressalta-se que a observância do contido neste guia não isenta os agentes de tratamento de observarem os demais preceitos da LGPD para fins de conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais, além de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados.

6.7. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da **Plataforma Fala.BR** (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES

1.1 O que são *cookies*?

7.8. *Cookies* são arquivos instalados no dispositivo de um usuário que permitem a coleta de determinadas informações, inclusive de dados pessoais em algumas situações, visando ao atendimento de finalidades diversas.¹ Entre essas informações, muitas são essenciais para o funcionamento adequado e seguro de páginas eletrônicas e para viabilizar a oferta de serviços no ambiente digital. Assim, por exemplo, a utilização de *cookies* pode identificar um usuário antes de realizar uma transação *online* ou, ainda, “lembra” opções feitas anteriormente, tais como o idioma utilizado, o tipo de produto preferido, as senhas e os logins utilizados em sítios eletrônicos, bem como produtos que foram adicionados ao carrinho para a realização de uma compra. Além disso, podem ser utilizados para outros fins, tais como a medição de audiência de uma página e a oferta de anúncios personalizados.

¹ Outras possíveis definições podem ser consultadas em: HOOFNAGLE, et al. *Behavioral Advertising: The Offer You Cannot Refuse*. Harvard Law & Policy Review, vol.6, n. 273, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2137601; KRISTOL, David.M. *HTTP Cookies: Standards, Privacy, and Politics*. ACM Transactions on Internet Technology, Vol. 1, No. 2, 2001. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/502152.502153>.

Formatado: Cor da fonte: Texto 1

Formatado: Fonte parág. padrão, Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 12 pt, Não Negrito, Sem sublinhado, Cor da fonte: Automática, Padrão: Transparente

Formatado: Cor da fonte: Automática

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt, Cor da fonte: Automática

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt, Inglês (Estados Unidos)

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Centralizado

8.9. Destaca-se, ainda, que *cookies* permitem armazenar nos dispositivos dos usuários uma série de dados. As informações coletadas e armazenadas pelos *cookies* podem se referir diretamente a pessoas naturais ou, ainda, permitir indiretamente a sua identificação, mediante, por exemplo, a realização de inferências e o cruzamento com outras informações e, por vezes, por meio da formação de perfis comportamentais. Neste último caso, ainda que o titular não seja individualmente identificado, é possível considerar seu perfil comportamental como um dado pessoal, uma vez que associado a uma pessoa natural identificada.² Nesse sentido, nas hipóteses acima mencionadas, *cookies* podem ser considerados dados pessoais, cujo tratamento é regulado pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

1.2 Categorias de *cookies*

9.10. As categorias para definição dos *cookies* são diversas e podem partir de diferentes perspectivas. No presente Guia, serão apresentadas algumas dessas categorias, de forma não exaustiva. Importante considerar que um mesmo *cookie* pode ser incluído em mais de uma categoria.

10.11. Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de *cookies* de acordo com: (i) o agente de tratamento; (ii) a necessidade; (iii) a finalidade; e (iv) o período de retenção das informações.

1.2.1 Cookies de acordo com o agente de tratamento

11.12. Dependendo do **agente de tratamento** que gerencia o dispositivo ou o domínio a partir do qual os *cookies* são enviados ou processados e os dados são obtidos, as seguintes categorias de *cookies* podem ser estabelecidas:

- Cookies próprios ou primários:** são os *cookies* gerados a partir de um dispositivo ou domínio gerenciado pelo próprio agente de tratamento e a partir do qual o serviço solicitado pelos usuários é fornecido, sendo definido pelo site ou aplicação que o titular está visitando. Os *cookies* primários geralmente não

² Conforme o art. 12, § 2º, da LGPD: “Art. 12. Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada”.

Comentado [AS5]: Creio que esse parágrafo não poderia ficar aqui, porque ele se refere especificamente à categoria de cookies "de acordo com o agente de tratamento". Creio que aqui pode ser um parágrafo abrangente, que menciona as categorias de cookies, à guisa de introdução, em continuação ao primeiro parágrafo. Algo como:
"Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de cookies de acordo com o agente de tratamento; a necessidade; a função; e o período."
Algo assim.

E o item 10 poderia ser deslocado para uma explicação do item 1.2.1.

Comentado [DTNO6R5]: Feito!

Comentado [AS7]: Creio que esse parágrafo não poderia ficar aqui, porque ele se refere especificamente à categoria de cookies "de acordo com o agente de tratamento". Creio que aqui pode ser um parágrafo abrangente, que menciona as categorias de cookies, à guisa de introdução, em continuação ao primeiro parágrafo. Algo como:
"Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de cookies de acordo com o agente de tratamento; a necessidade; a função; e o período."
Algo assim.

E o item 10 poderia ser deslocado para uma explicação do item 1.2.1.

Comentado [DTNO8R7]: Ajuste feito

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Centralizado

podem ser usados para rastrear a atividade em outro site que não seja o site original em que foi colocado. Esses tipos de *cookies* podem incluir informações como credenciais de *login*, itens do carrinho de compras ou idioma preferido.

b) **Cookies de terceiros:** são *cookies* criados por um domínio diferente daquele que o titular está visitando, não gerenciado pelo agente de tratamento, mas por outra organização que trata quaisquer dados obtidos por meio dos *cookies*. Refere-se, portanto, a um *cookie* definido por um controlador que é distinto daquele que opera o site visitado pelo usuário.

Formatado: Fonte: (Padrão) +Corpo (Calibri), 11 pt

12.13. É importante mencionar que não devem ser considerados cookies primários aqueles que, embora disponibilizados a partir de um dispositivo ou domínio sob responsabilidade do próprio controlador ou de seu operador, são subsequentemente gerenciados por terceiros e utilizados para os seus próprios fins. É o que ocorre, por exemplo, caso o terceiro trate os dados coletados por meio desses cookies para melhorar os seus próprios serviços ou para oferecer serviços de publicidade a outras entidades interessadas.

13.14. Outra classificação que merece destaque para o presente estudo é quanto à **necessidade dos cookies**. Esta classificação é especialmente relevante para a definição da hipótese legal que autoriza o uso de *cookies* e a coleta de dados pessoais, como, por exemplo, o consentimento e o legítimo interesse, conforme abordado na próxima seção deste Guia.

1.2.2 Cookies de acordo com a necessidade

c) **Cookies necessários:** são aqueles utilizados para que o site ou aplicação realize funções básicas e funcione corretamente. Por isso, a coleta da informação é essencial para garantir o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço. Dessa forma, as atividades abrangidas como estritamente necessárias incluem aquelas relacionadas à funcionalidade específica do serviço, ou seja, sem elas o usuário não seria capaz de realizar as principais atividades do site ou aplicação. Essa categoria se restringe ao essencial para prestar o serviço solicitado pelo titular, não contemplando finalidades não essenciais, que atendam a outros interesses do controlador. Portanto, aquilo que é considerado estritamente necessário está relacionado ao titular de dados, e não ao controlador do site ou aplicação. Por exemplo,

Comentado [LBdC9]: Reescrevi o parágrafo, sem alteração de conteúdo. O período tinha ficado muito longo e estava difícil de entender. Vejam se ficou mais claro.

Comentado [DTNO10R9]: Ficou ótimo

Comentado [LBdC11]: Inserindo aqui a mesma definição que consta abaixo, no tópico sobre “consentimento”.

Comentado [DTNO12R11]: Ok

Formatado: Centralizado

embora um determinado controlador possa considerar *cookies* de publicidade como “necessários” para as suas atividades, porque trazem as receitas de financiamento do seu serviço, esses *cookies* não são estritamente necessários para o titular de dados, razão pela qual não se enquadram nessa categoria. Os *cookies* necessários também podem estar relacionados ao cumprimento de obrigações legais e regulamentares aplicáveis ao controlador, como, por exemplo, aquelas que decorrem de requisitos de segurança da informação.

- d) **Cookies não necessários:** são *cookies* que não se enquadram na definição de *cookies* necessários e que, caso estejam desabilitados, o site ou aplicação ainda funcionará e o usuário poderá utilizar os serviços. Nesse sentido, *cookies* não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica. Assim, se um *cookie* não é considerado essencial para o funcionamento da página ou fornecimento do serviço, estará enquadrado nessa categoria. Exemplos de *cookies* não necessários incluem, entre outros, aqueles utilizados para rastrear comportamentos, medir o desempenho da página ou serviço, além de exibir anúncios ou outros conteúdos [incorporados].

1.2.3 Cookies de acordo com a finalidade

- e) **Cookies analíticos ou de desempenho:** possibilitam coletar dados e informações sobre como os usuários utilizam o site, quais páginas visitam com mais frequência naquele site, a ocorrência de erros ou informações sobre o próprio desempenho do site ou aplicação. Esses *cookies* monitoram apenas o desempenho do site à medida que o usuário interage, não coletando informações sobre os visitantes, sendo as informações utilizadas apenas para melhorar a funcionalidade de um site ou aplicação.
- f) **Cookies de funcionalidade:** são usados para fornecer os serviços básicos solicitados, possibilitam lembrar preferências do site ou aplicação, como nome de usuário, região, idioma, permitindo que sejam apresentados conteúdos adequados ao usuário. Os *cookies* de funcionalidade podem incluir *cookies* próprios, de terceiros, persistentes ou de sessão.

- g) **Cookies de publicidade:** são utilizados para coletar informações do titular com a finalidade de exibir anúncios. Mais especificamente, a partir da coleta de

Comentado [LBdC13]: Mudei a redação para enfatizar a finalidade do cookie, evitando a repetição da palavra “cookie”. Vejam se está ok, principalmente essa referência a “conteúdo incorporado”.

Comentado [DTNO14R13]: De acordo

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Recuo: Deslocamento: 0,5 cm

Formatado: Centralizado

informações relativas a seus hábitos de navegação, os *cookies* de publicidade permitem identificar o usuário, construir perfis e exibir anúncios personalizados de acordo com os seus interesses.

1.2.4 Cookies de acordo com o período de retenção das informações

- h) **Cookies de sessão ou temporários:** são projetados para coletar e armazenar dados por um período limitado, por exemplo, enquanto os titulares acessam um site. São utilizados regularmente para armazenar informações que só são relevantes para a prestação de um serviço solicitado pelos usuários ou com uma finalidade específica temporária, e que desaparecem com o encerramento da sessão, como por exemplo, uma lista de produtos no carrinho de um site de compras.
- i) **Cookies persistentes:** os dados coletados por meio desses cookies ficam armazenados e podem ser acessados e processados por um período definido pelo controlador, que pode variar de alguns minutos a vários anos. A esse respeito, deve ser avaliado no caso concreto se a utilização de cookies persistentes é necessária, uma vez que as ameaças à privacidade podem ser reduzidas com a utilização de cookies de sessão. Em qualquer caso, quando são utilizados cookies persistentes, é recomendável limitar sua duração no tempo, tanto quanto possível, considerando a finalidade para a qual foram coletados e serão tratados, conforme exposto mais adiante neste Guia.

14-15. As categorias de *cookies* apresentadas acima não devem ser consideradas uma lista exaustiva, tendo sido organizada pelos tipos de *cookies* mais usuais. Os agentes de tratamento podem escolher outra classificação que melhor se adapte aos fins dos *cookies* por eles utilizados, desde que seja respeitado o princípio da transparência para com os titulares dos dados.

Comentado [LBdC15]: Fiz uma proposta de redação, baseada no Guia da AEPD e na definição utilizada em alguns sites. Acho melhor não dizer que são “os anunciantes que colocam” os cookies no site (acho que não é bem assim que funciona). Também deixei de fora a referência à coleta de estatísticas, o que me parece ser a finalidade dos cookies analíticos.

Comentado [DTNO16R15]: De acordo

Comentado [AS17]: Sugiro: "...período de armazenamento"

Comentado [DTNO18R17]: Diretor, acho que “retenção” passa uma ideia melhor e não entramos na polêmica de armazenamento de dados derivados de cookies.

Formatado: Recuo: Primeira linha: 0 cm, Espaço Depois de: 12 pt

Formatado: Centralizado

2. COOKIES E A LGPD

2.1 Aspectos Gerais

15.16. Os cookies constituem um mecanismo útil para diversas finalidades, entre as quais as de identificação de usuários, viabilização de pagamentos *online*, realização de anúncios e medição da eficácia de um serviço ou de uma página eletrônica. No entanto, o atendimento a essas finalidades somente será legítimo se respeitados os direitos dos titulares, como, por exemplo, a privacidade e a autodeterminação informativa, conforme disposto no art. 2º, I e II, da LGPD.

16.17. Informações pessoais armazenadas em dispositivos eletrônicos, especialmente quando coletadas a partir de interações realizadas em um sítio na internet, em um aplicativo ou em um serviço digital, podem revelar diversos aspectos da personalidade e do comportamento de pessoas. Em tais contextos, estas pessoas se colocam em uma posição de maior vulnerabilidade em face dos agentes de tratamento, notadamente quando não são observados os direitos e expectativas legítimas dos titulares ou quando os propósitos do tratamento não são apresentados de forma clara, precisa e facilmente acessível.

17.18. Antes mesmo da publicação da LGPD, o Marco Civil da Internet (MCI, Lei nº 12.965/2014) já havia reconhecido que, ao lado da liberdade de expressão, a garantia da privacidade é condição essencial para o pleno exercício do direito de acesso à rede (art. 8º). O MCI também estabeleceu forte proteção aos dados pessoais, ao prever que a sua guarda e disponibilização “devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas”. Além disso, a disponibilização de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, mesmo quando associados a dados pessoais, para autoridades públicas ou para terceiros, somente pode ocorrer, em regra, mediante ordem judicial.³

18.19. O art. 7º do MCI assegura aos usuários da internet outros direitos que em conjunto, fortalecem a transparência e o livre acesso à informação, limitam o fornecimento de dados pessoais a terceiros, destacam o consentimento enquanto meio legítimo para o tratamento de

³ A matéria está regulada no art. 10 do MCI, que ressalva a possibilidade de acesso a dados cadastrais por autoridades administrativas competentes. Em sentido similar, os incisos II e III do art. 7º asseguram a inviolabilidade e o sigilo do fluxo das comunicações privadas pela internet, incluindo das comunicações privadas armazenadas, “salvo por ordem judicial”.

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Centralizado

dados pessoais e asseguram o direito de exclusão definitiva de dados coletados ao término da relação entre as partes.

19-20. Essas disposições protetivas do MCI foram ampliadas pela LGPD, norma que dispõe sobre a proteção de dados pessoais de forma mais abrangente, incluindo a previsão de direitos para os titulares, de princípios norteadores para o tratamento de dados pessoais e de obrigações para os agentes de tratamento. Entre as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies* ou de outras tecnologias de rastreamento online, merecem destaque as seguintes:

- (i) **Princípios da finalidade, necessidade e adequação** (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de *cookies* deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, **a finalidade deve ser específica e informada ao titular, e a coleta de dados deve ser compatível com tal finalidade**, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por isso, **não se admite a indicação de finalidades genéricas**, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos *cookies*. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;
- (ii) **Princípios do livre acesso e da transparência** (art. 6º, IV e VI): impõem ao agente de tratamento a obrigação de fornecer aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*. Também é importante que sejam fornecidas informações sobre o eventual compartilhamento de dados com terceiros e sobre os direitos assegurados ao titular, entre outros aspectos indicados no art. 9º da LGPD. Uma

Formatado: Fonte parág. padrão, Fonte: (Padrão) +Títulos (Calibri Light), 12 pt, Não Itálico, Cor da fonte: Automática, Padrão: Transparente

Formatado: Centralizado

boa prática é a indicação ao titular sobre como gerenciar preferências de *cookies* em seu próprio navegador ou aparelho. Assim, por exemplo, pode ser objeto de explicação a forma pela qual os *cookies* podem ser excluídos ou, ainda, como desabilitar *cookies* de terceiros. Importante ressaltar que o gerenciamento de *cookies* pelo navegador possui uma função complementar, que não afasta a necessidade de disponibilização ao titular de um mecanismo direto e próprio para o gerenciamento de *cookies* e para o exercício de seus direitos, sempre acompanhado da indicação das informações correspondentes. Quanto à forma de apresentação, essas informações podem ser indicadas, por exemplo, em *banners*, apresentados após o acesso a uma página na internet; e, de forma mais detalhada, em políticas ou avisos de privacidade, que contenham informações sobre a política de *cookies* utilizada pelo agente de tratamento, conforme as recomendações apresentadas neste Guia;

- (iii) **Direitos do titular:** entre outros, são especialmente relevantes no contexto da utilização de *cookies*, o direito de acesso, de eliminação de dados, de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento, sempre mediante procedimento gratuito e facilitado, conforme previsto no art. 18 da LGPD. Para o atendimento a essa determinação legal, é recomendável a disponibilização ao titular de mecanismo para o “gerenciamento de *cookies*”, por meio do qual seja possível, por exemplo, rever permissões anteriormente concedidas, como na hipótese de revogação de consentimento relacionado ao uso de *cookies* para fins de marketing. Importante enfatizar que, independentemente da tecnologia utilizada, não são compatíveis com a LGPD práticas que impliquem a coleta indiscriminada de dados pessoais – sem finalidade especificamente definida – e o correspondente rastreamento de seus titulares no ambiente digital. A violação aos direitos dos titulares ocorrerá, especialmente, quando a coleta não estiver amparada em uma hipótese legal apropriada e não forem disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis que confirmam ao titular a efetiva possibilidade de compreender e de controlar o uso de seus dados pessoais;

- (iv) **Término do tratamento e eliminação de dados pessoais:** a LGPD prevê que, como regra geral, os dados pessoais devem ser eliminados após o término do

Comentado [FGML19]: Esse trecho parece estar deslocado aqui. Sugiro colocar ao final, depois do item (V) Bases Legais.

Comentado [NL20R19]: tb achei

Comentado [LBdC21R19]: Sugiro manter aqui mesmo. O ponto central do parágrafo é dizer que a coleta indiscriminada viola os direitos dos titulares (que é o assunto do tópico), já que impedem o controle sobre o uso de seus dados pessoais. Fiz um ajuste de redação para deixar mais claro o argumento.

Formatado: Centralizado

tratamento, o que pode ocorrer, por exemplo, quando a finalidade for alcançada ou a eliminação for legitimamente solicitada pelo titular. Dessa forma, o armazenamento de informações pessoais após o término do tratamento somente é admitido em hipóteses excepcionais, tal como para fins de cumprimento de obrigação legal, entre outras hipóteses previstas no art. 16 da LGPD. Daí decorre que **o período de retenção de cookies deve ser compatível com as finalidades do tratamento, limitando-se ao estritamente necessário para se alcançar essa finalidade.** Por isso, períodos de retenção indeterminados, excessivos ou desproporcionais em relação às finalidades do tratamento não são compatíveis com a LGPD;

- (v) **Hipóteses legais:** são as hipóteses em que a LGPD autoriza o tratamento de dados pessoais, conforme o disposto no art. 7º e no art. 11, no caso de dados pessoais sensíveis. Assim, sempre que envolvido tratamento de dados pessoais, a utilização de cookies somente poderá ser admitida se identificada a hipótese legal aplicável pelo controlador e atendidos os requisitos específicos estipulados para esse fim na LGPD.

2.2 Hipóteses Legais⁴

20.21. A seguir serão apresentadas duas hipóteses legais, o consentimento e o legítimo interesse, as mais usuais e relevantes para o contexto analisado. A indicação efetuada neste Guia não é exaustiva, uma vez que a coleta de dados pessoais por meio de cookies pode, eventualmente, se amparar em outras hipóteses legais, desde que atendidos os requisitos previstos na LGPD.

2.2.1 Consentimento

21.22. De acordo com a LGPD, o consentimento deve ser livre, informado e inequívoco. **O consentimento será livre quando o titular realmente tiver o poder de escolha** sobre o tratamento de seus dados pessoais. Ou seja, deve lhe ser assegurada a **possibilidade efetiva de**

⁴ As orientações aqui apresentadas sobre as bases legais do consentimento e do legítimo interesse seguem, com adaptações, o exposto no *Guia Orientativo – Aplicação da LGPD por agentes de tratamento no contexto eleitoral*, p. 21-25; e 27-29. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documents-e-publicacoes/guia_lgpd_final.pdf.

Comentado [LBdC22]: A palavra "possíveis" aqui fica meio redundante (afinal, ninguém imagina que o Guia fosse descrever hipóteses "impossíveis"). Quanto ao aspecto de ser exemplificativo, o parágrafo inicial deixa claro que a referência não é exaustiva. Fiz uma sugestão de redação para deixar este ponto mais claro.

Comentado [AV23R22]: Ficou melhor mesmo, Lucas!

Formatado: Fonte: 13 pt

Formatado: Fonte: (Padrão) +Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Centralizado

aceitar ou recusar a utilização de *cookies*, sem consequências negativas ou intervenções do controlador que possam vir a viciar ou prejudicar a sua manifestação de vontade.

22-23. Em razão desse requisito legal, não é compatível com a LGPD a obtenção “forçada” do consentimento, isto é, de forma condicionada ao aceite integral das condições de uso de *cookies*, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular. Deve-se ressalvar, no entanto, que a regularidade do consentimento deve ser verificada de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto, considerando-se, em particular, se é fornecida ao titular uma alternativa real e satisfatória.

23-24. O consentimento também deve ser informado, exigindo-se, para tanto, que sejam apresentadas ao titular todas as informações necessárias para uma avaliação e uma tomada de decisão conscientes a respeito da autorização ou recusa para a utilização de *cookies*. Assim, como já mencionado, devem ser fornecidas aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*, entre outras informações indicadas no art. 9º da LGPD.

24-25. É importante ressaltar que essas informações se vinculam à própria utilização do dado pessoal. Qualquer alteração das premissas adotadas para a obtenção do consentimento macula a hipótese legal adotada, exigindo novo consentimento pelo titular de dados, ou a utilização de outra hipótese legal, de acordo com as novas premissas estabelecidas e com todas as informações necessárias para tanto.

25-26. Além disso, o consentimento deve ser inequívoco, o que demanda a obtenção de uma manifestação de vontade clara e positiva do titular dos dados, não se admitindo a sua inferência ou a obtenção de forma tácita ou a partir de uma omissão do titular. Por isso, dada a incompatibilidade com as disposições da LGPD, não é recomendável a utilização de banners de *cookies* com opções de autorização pré-selecionadas ou a adoção de mecanismos de consentimento tácito, como a pressuposição de que, ao continuar a navegação em uma página, o titular fornecerá consentimento para o tratamento de seus dados pessoais.

26-27. No caso de coleta de dados sensíveis com base no consentimento do titular, é necessário que, adicionalmente, o consentimento seja obtido por forma específica e destacada, conforme preconiza o art. 11, I, da LGPD. Em relação à forma destacada, recomenda-se que a autorização para tratamento de dados sensíveis conste separadamente do texto principal ou, ainda, que se usem recursos para evidenciá-lo, de modo a indicar quais

Formatado: Centralizado

dados sensíveis serão coletados e para qual finalidade específica serão utilizados pelo agente de tratamento.

27-28. Em qualquer caso, deve ser disponibilizado ao titular um **procedimento simplificado e gratuito para revogar o consentimento fornecido para a utilização de cookies, de forma similar ao procedimento utilizado para obtê-lo**. Nesse sentido, o art. 8º, § 5º, da LGPD, estabelece que “*o consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado*”. O ato de revogação é unilateral e deverá ser atendido sempre que requisitado pelo titular.

28-29. Importante observar que **compete ao controlador a responsabilidade de comprovar que o consentimento foi obtido com respeito a todos os parâmetros estabelecidos pela LGPD**. Dessa forma, é uma boa prática o registro e a documentação de todos os requisitos necessários para a comprovação de que o consentimento não possui vícios e contou com todas as informações necessárias.

29-30. Diante do que estabelecem esses requisitos legais, pode-se afirmar que **não é apropriado utilizar a hipótese legal do consentimento nas hipóteses de cookies estritamente necessários**. Isso porque, nestes casos, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço, de modo que não há condições efetivas para uma manifestação livre do titular ou, ainda, para que se assegure a este a real possibilidade de escolher entre aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais.

30-31. De forma similar, **o consentimento não será a hipótese legal apropriada se o tratamento for estritamente necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais**, notadamente quando demonstrada a existência de um vínculo claro e direto entre a coleta de dados por meio de *cookies* e o exercício de prerrogativas estatais típicas por entidades e órgãos públicos.⁵ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre

⁵Vale ressaltar que “o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais”. *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Centralizado

acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

31-32. Assim, embora inexista hierarquia ou preferência entre as hipóteses legais previstas na LGPD, **o recurso ao consentimento será mais apropriado quando a coleta de informações for realizada por cookies não necessários.** Nessas situações, a coleta da informação não é essencial para a adequada prestação do serviço ou para assegurar o funcionamento da página eletrônica. De fato, como visto anteriormente, cookies não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios ou da formação de perfis comportamentais. Nesses casos, torna-se possível fornecer ao usuário uma opção genuína entre aceitar ou recusar a instalação de cookies para uma ou mais dessas finalidades, pressuposto central para a utilização da hipótese legal do consentimento.

Exemplo 1. Coleta de cookies em página eletrônica de supermercado

Ao acessar a página eletrônica de um supermercado para efetuar a compra de um produto, o usuário é direcionado a um banner no qual consta a informação de que “esta página utiliza cookies para melhorar a sua experiência, otimizar funcionalidades, obter estatísticas de uso e encaminhar anúncios relevantes para você”. Nenhuma informação adicional é apresentada e a única opção fornecida é expressa na caixa “Estou de acordo”

Análise: O fornecimento de uma opção única para o titular dos dados, sem a possibilidade de recusar a utilização de cookies não necessários, contraria a exigência de que o consentimento seja livre. Além disso, a ausência de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, viola a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Por fim, a não disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, também é uma prática incompatível com a LGPD.

Comentado [AS24]: Seria interessante que nos textos dos exemplos, em algum momento, fosse evidenciado que a prática está correta ou não. O texto é narrativo, e deixa a conclusão por parte do leitor. Poderia funcionar, mas devido à pouca cultura em PD, seria bom assinalar isso.

Comentado [FGML25R24]: Faz sentido para mim também.

Comentado [NL26R24]: Tb estou de acordo

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Centralizado

Exemplo 2. Adequação da página eletrônica de uma escola à LGPD

Uma escola recebeu uma reclamação de uma associação de pais sobre a falta de transparência da coleta de dados pessoais por meio de cookies em sua página eletrônica. Ao usuário que acessava a página era apresentado apenas um banner com o botão “entendi”, acompanhado da informação “ao clicar em ‘entendi’, você concorda com o armazenamento de cookies no seu dispositivo para melhorar a navegação no site e os nossos serviços, assim como para auxiliar nossos esforços de marketing”. Após a realização de estudos e a identificação de boas práticas, que contou com a colaboração do encarregado e o apoio da alta administração, a página da escola foi passando a apresentar ao usuário um banner com a seguinte informação: “esta página utiliza cookies necessários para o seu funcionamento. Se você fornecer o seu consentimento, também utilizaremos cookies para coletar dados que irão permitir a exibição de anúncios personalizados.” Além dessas informações, o banner passou a contar com três opções, todas com o mesmo formato e destaque: “aceitar todos os cookies”; “rejeitar todos os cookies”; e “gerenciar cookies”. Ao clicar nesta última opção, o usuário é direcionado para um banner de segundo nível, do qual constam informações mais detalhadas sobre o uso de cookies, tais como as suas respectivas finalidades específicas e o período de retenção. Os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão, com a possibilidade de o usuário marcar as opções que entender adequadas para a coleta de seus dados pessoais.

Análise: A possibilidade de aceitar ou recusar a utilização de cookies não necessários, de modo independente dos cookies necessários, permite que o consentimento seja livre. Além disso, o novo banner e o banner de segundo nível passaram a trazer informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, em conformidade com a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Adicionalmente, em conformidade com o disposto na LGPD, os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão. Por fim, faltou apenas a disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, para que a página estivesse compatível com a LGPD.

Formatado: Fonte: Itálico

Comentado [NL27]: tb seria necessário informar em segundo nível quais os dados que serão coletados para que chegássemos à conclusão de as informações foram efetivamente claras e precisas, não?

Comentado [LBdC28R27]: Acho que está inserido na informação sobre a finalidade específica dos cookies. Para evitar dúvida, inseri um “tais como”, a fim de deixar claro que são exemplos de informações detalhadas que devem ser apresentadas.

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Espaçamento entre linhas: 1,5 linhas

Formatado: Centralizado

2.2.2 Legítimo interesse

32.33. A hipótese legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais” (art. 7º, IX).

33.34. O interesse do controlador será considerado legítimo quando não encontrar óbices legais, isto é, quando não for contrário às disposições da lei. Além disso, o controlador deverá avaliar, em momento anterior à realização de qualquer operação baseada em legítimo interesse, a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses que legitimam o tratamento e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas dos titulares. Deverá, ainda, comprovar a adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de salvaguardar a operação e os dados utilizados, garantindo a segurança do tratamento e a transparência para os titulares.

34.35. A avaliação a ser realizada pelo controlador acerca das legítimas expectativas do titular de dados deve considerar o respeito aos direitos e liberdades individuais do titular de dados. Para ser adequado o tratamento, o controlador deve se certificar de que a utilização pretendida, além de não ferir direitos e liberdades, poderia ser razoavelmente prevista pelo titular de dados, isto é, que seria possível ao titular supor que aquela utilização poderia ocorrer com seus dados pessoais a partir das informações prestadas pelo controlador no momento da coleta do dado pessoal. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

35.36. De forma geral, o legítimo interesse poderá ser a hipótese legal apropriada nos casos de utilização de **cookies** estritamente necessários, isto é, aqueles que são essenciais para a adequada prestação do serviço ou para o funcionamento da página eletrônica, o que pode ser entendido como uma forma de apoio e promoção de atividades do controlador e de prestação de serviços que beneficiem o titular (art. 10, I e II, LGPD). A análise, no entanto, deve considerar as peculiaridades de cada situação concreta e avaliar se, no caso, não prevalecem os direitos e interesses dos titulares, observados os demais requisitos legais aplicáveis.

36.37. No caso do setor público, a hipótese legal do legítimo interesse não poderá amparar a coleta dos dados pessoais por meio de **cookies**, em caso de vínculo claro e direto entre o tratamento e o exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Centralizado

obrigações e atribuições legais.⁶ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

37-38. A utilização de *cookies* para fins de medição de audiência (*cookies analíticos ou de medição*) pode ser amparada na hipótese legal do legítimo interesse em determinados contextos, observados, em qualquer hipótese, os requisitos previstos na LGPD. Em particular, é razoável supor que a medição de audiência constituirá um interesse legítimo do controlador, bem como que os riscos à privacidade de titulares serão de menor monta quando o tratamento se limitar à finalidade específica de identificação de padrões e tendências, com base em dados agregados e sem a combinação com outros mecanismos de rastreamento ou sem a formação de perfis de usuários. Quando estes requisitos não estiverem presentes, como na hipótese em que a medição de audiência estiver associada com a finalidade de formação de perfis e de exibição de anúncios, o mais apropriado é que o tratamento seja amparado em outra hipótese legal, como a do consentimento do titular.

Exemplo 3. Legítimo interesse na utilização de *cookies* necessários.

Uma livraria disponibiliza em sua página eletrônica a venda online de livros. Para tanto, utiliza cookies que garantem a adequada autenticação do usuário, a realização de pagamento e o armazenamento de informações referentes aos itens inseridos no carrinho de compras. No banner de cookies, a livraria informa a coleta exclusivamente para essas finalidades específicas; essas informações também estão na política de cookies

Análise: Nesse caso, os *cookies* utilizados são estritamente necessários para o funcionamento da página, uma vez que relacionados a elementos essenciais do serviço de venda *online* de livros. O interesse do controlador pode ser considerado legítimo, na medida em que suporta e promove suas atividades, viabilizando a prestação de serviços que

⁶ Vale ressaltar que “o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.” Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, jan. 2022, p. 8. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

Comentado [FGML29]: Esses não seriam dados anonimizados e, portanto, não seriam considerados dados pessoais?

Comentado [AGV30R29]: Comentário Lucas realizado na versão do doc Consulta Interna:
“A lógica é que os dados pessoais são coletados com base no legítimo interesse e, na sequência, “agregados”, não sendo utilizados para formar perfis.”

Tabela formatada

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Negrito

Formatado: Normal, Padrão: Transparente (Plano de Fundo 1)

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Fonte: (Padrão) + Títulos (Calibri Light), 10 pt

Formatado: Fonte: 10 pt

Formatado: Centralizado

beneficiam o titular. Além disso, a utilização dos dados pessoais exclusivamente para essas finalidades específicas, conforme informado no *banner* e na política de *cookies* do controlador, atende às expectativas legítimas dos titulares.

Exemplo 4. Utilização de *cookies* para medição de audiência.

Um centro cultural de um município, constituído sob a forma de autarquia, resolveu adotar cookies em sua página eletrônica, com a finalidade específica de obter estatísticas de visitação e de desempenho de determinadas funcionalidades do site. Após avaliação interna, a autarquia concluiu que a coleta de dados por meio dos cookies em questão poderia ser realizada com base em seu legítimo interesse, tendo em vista a limitação da coleta ao estritamente necessário para a finalidade específica e exclusiva de medir a audiência da página eletrônica, conforme descrito acima. Os dados coletados são, ainda, agregados, visando à produção de estatísticas anônimas. Essas informações não são compartilhadas com terceiros e nem cruzadas com outros bancos de dados visando alcançar outras finalidades. A explicação sobre a utilização desses cookies, as suas finalidades e respectivos períodos de retenção, além da possibilidade de oposição ao tratamento, é apresentada ao titular no banner e na política de cookies

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Análise: o tratamento dos dados com base no legítimo interesse da autarquia é compatível com a LGPD, pois, na hipótese, a coleta dos dados não é legalmente compulsória e não há vínculo claro e direto entre a sua finalidade específica e o exercício de uma prerrogativa estatal típica. Por isso, é possível realizar uma ponderação entre os interesses da autarquia e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. O fato de os dados coletados serem destinados exclusivamente para produzir estatísticas de visitação, não serem compartilhados com terceiros ou combinados com outras informações, além de serem apresentadas informações em conformidade com o princípio da transparência, são elementos que reforçam a legitimidade do interesse da autarquia em realizar o tratamento e que indicam ser reduzido o impacto sobre os direitos dos titulares.

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Negrito

3. POLÍTICAS DE COOKIES

38.39. Para atender ao princípio da transparência e auxiliar o titular a compreender o tratamento dos dados pessoais coletados por meio de *cookies*, recomenda-se a elaboração de uma Política de *Cookies* – uma declaração pública que disponibilize informações aos usuários⁷ de um site ou aplicativo. Em conformidade com os princípios do livre acesso e da transparência e com o disposto no art. 9º da LGPD, a Política de *Cookies* deve apresentar, entre outras, informações sobre os dados pessoais coletados por meio de *cookies* ou o uso de tecnologias similares de rastreamento, para quais finalidades específicas essas informações estão sendo tratadas, qual o período de retenção e se há compartilhamento com terceiros, além das medidas adequadas de segurança e salvaguardas.

39.40. É importante diferenciar Política de *Cookies* de *Banner de Cookies*. O *Banner de Cookies* é um recurso visual usado no design de aplicativos ou sites na internet, que utiliza barras de leitura destacadas para informar ao titular de dados, de forma resumida, simples e direta, sobre a utilização de *cookies* naquele ambiente. Além disso, o banner fornece ferramentas para que o usuário possa ter maior controle sobre o tratamento, como, por exemplo, permitindo que ele consinta ou não com certos tipos de *cookies*. Existem diversas maneiras de se elaborar um *Banner de Cookies*, e as boas práticas, como, por exemplo, as técnicas de design conhecidas como *User Experience*, ou *UX*, em geral se alinham com os princípios e as obrigações da LGPD para o tratamento de dados pessoais.

40.41. Por sua vez, a Política de *Cookies* costuma ser disponibilizada em uma página específica, que contém informações mais detalhadas sobre o assunto, podendo ser acessada, em geral, por meio de link apresentado no banner. Ela também pode estar integrada, de forma destacada e de fácil acesso, ao Aviso de Privacidade (ou “Política de Privacidade”) – a declaração pública do agente de tratamento sobre o tratamento de dados pessoais de uma forma geral. Em alguns casos, o agente de tratamento prefere trazer a sua Política de *Cookies* diluída no *banner de cookies*, ou seja, o conjunto de informações sobre o uso de *cookies* aparece nas diversas camadas do *banner*.

41.42. Desde que as informações essenciais sejam apresentadas ao titular, todas essas opções são legítimas, de modo que o agente de tratamento pode incluir a Política de *Cookies* como uma seção específica de seu Aviso de Privacidade, trazê-la em um local separado ou apresentá-la no próprio banner de *cookies*. Ou seja, independentemente do mecanismo adotado, o

Formatado: Centralizado

importante é que **sejam disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre o uso de cookies e a coleta de dados pessoais quando o titular acessa uma determinada página eletrônica, serviço ou aplicativo, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso e com o art. 9º da LGPD.**

4. BANNERS DE COOKIES

42.43. Os *banners* de *cookies* podem ser considerados como uma boa prática, difundida no ambiente digital, que constitui uma forma de materialização dos princípios previstos na LGPD, em especial os da transparência e do livre acesso. Ao apresentar informações essenciais sobre o uso de *cookies* de maneira resumida e simplificada, os *banners* contribuem para o processo de tomada de decisão consciente pelo titular, além de fortalecer o controle sobre seus dados pessoais e o respeito às suas legítimas expectativas. Assim, o *banner* serve como uma ferramenta para trazer transparência e aderência aos princípios de proteção de dados.

43.44. Nesse sentido, no presente tópico serão apresentadas orientações não exaustivas, consideradas como boas práticas, a fim de auxiliar os agentes de tratamento na elaboração de *banners* de *cookies*.

4.1 O que observar na elaboração

4.1.1 Banners de primeiro nível

- ✓ Disponibilizar botão que permita rejeitar todos os *cookies* não necessários, de fácil visualização, nos *banners* de primeiro e segundo nível;



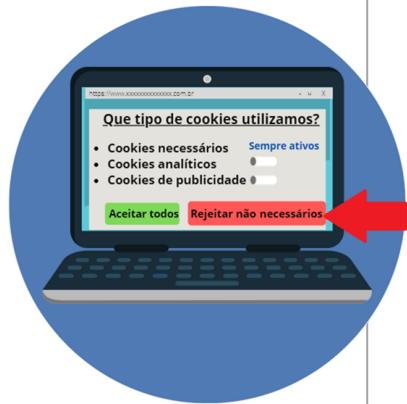
Comentado [NL31]: Antes de submeter o guia para o relator, seria interessante que os textos em figuras pudessem ser disponibilizados em formato editável para pequenos ajustes de redação

Formatado: Centralizado

- ✓ Fornecer um link de fácil acesso para que o titular possa exercer os seus direitos, que pode incluir, por exemplo, saber mais detalhes sobre como seus dados são utilizados e sobre o período de retenção, além de solicitar a eliminação dos dados, opor-se ao tratamento ou revogar o consentimento.

4.1.2 | Banners de segundo nível

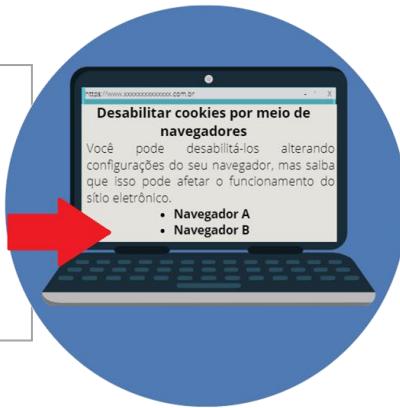
Comentado [AS32]: Questão de diagramação; certos textos estão parcialmente ocultos.



- ✓ Classificar os *cookies* em categorias no banner de segundo nível;
- ✓ Descrever as categorias de *cookies* de acordo com suas finalidades, e apresentar informações simples, claras e precisas quanto a essas finalidades;
- ✓ Permitir a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas no *banner* de segundo nível;
- ✓ Desativar *cookies* baseados no consentimento por padrão;

Formatado: Centralizado

- ✓ Disponibilizar informações sobre como realizar o bloqueio de *cookies* pelas configurações do navegador. Caso o *cookie* ou rastreador não possa ser desabilitado por meio do navegador, o titular deverá ser informado a respeito.



- ✓ Identificar as hipóteses legais utilizadas, de acordo com cada finalidade ou categoria de *cookie*.



4.2 O que evitar na elaboração de *banners de cookies*

44-45. A seguir são descritas práticas que são desaconselhadas quando da elaboração de *banners de cookies* em sítios eletrônicos.

Formatado: Centralizado



- ✗ Utilizar um único botão no *banner* de primeiro nível, sem opção de gerenciamento (“concordo”, “aceito”, “ciente”, etc.);
- ✗ Dificultar a visualização ou compreensão dos botões de rejeitar *cookies* ou de configurar *cookies*, e conferir maior destaque apenas ao botão de aceite;
- ✗ Impossibilitar a rejeição de todos os *cookies* não necessários;
- ✗ Apresentar *cookies* não necessários ativados por padrão, exigindo a desativação manual pelo titular;
- ✗ Não disponibilizar *banner* de segundo nível;
- ✗ Não disponibilizar informações e mecanismo direto, simplificado e próprio para o exercício dos direitos de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento pelo titular (além das configurações de bloqueio do navegador);
- ✗ Dificultar o gerenciamento de *cookies* (exemplo: não haver opções de gerenciamento distintos para *cookies* que possuem finalidades distintas ou que se baseiam no consentimento, no legítimo interesse ou em outras hipóteses legais);
- ✗ Apresentar informações sobre a política de *cookies* apenas em idioma estrangeiro;
- ✗ Apresentar lista de *cookies* demasiadamente granularizada, gerando uma quantidade excessiva de informações, o que dificulta a compreensão pelo usuário e pode levar ao efeito de fadiga, não permitindo uma manifestação de vontade clara e positiva do titular;
- ✗ Ao utilizar o consentimento como hipótese legal, vincular o acesso ao conteúdo da página ao aceite de *cookies*, “forçando” o aceite por parte do usuário, sem lhe oferecer uma alternativa real e satisfatória

Tabela formatada

4.3 Exemplos de *banners* de *cookies*

Exemplo 5 – *Banner* de *Cookies* (primeiro nível)

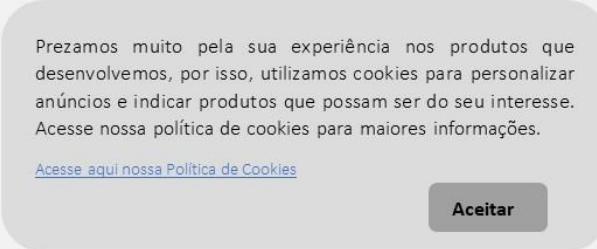
Formatado: Recuo: Primeira linha: 0 cm, Tabulações: 4,41 cm, À esquerda

Formatado: Recuo: Primeira linha: 0 cm

Tabela formatada

Formatado: Centralizado

A empresa Delta, a fim de garantir conformidade das práticas de cookies à legislação de proteção de dados, atualizou seu sítio eletrônico, inserindo na página inicial o seguinte banner de cookies:



Análise: no exemplo, o *banner* informa em linhas gerais as finalidades do tratamento de *cookies* e oferece um link para acesso à Política de *cookies* do site. Contudo, só é possível visualizar um botão “Aceitar”, de modo que não é possível garantir a manifestação clara do consentimento para o tratamento, nos termos da LGPD. Desse modo, outra hipótese legal deve fundamentar essas operações.

Quanto à estrutura do *banner*, outros pontos negativos devem ser observados:

- ✗ Não há opção para rejeição dos *cookies* não necessários;
- ✗ Não há informações sobre o exercício do direito de oposição;
- ✗ Não há *banner* de segundo nível.

Formatado: Espaçamento entre linhas: 1,5 linhas

Exemplo 6 - *Banners de Cookies* (primeiro e segundo nível)

A empresa Alpha, ao atualizar seu sítio eletrônico, inseriu *banner de cookies*, contendo o seguinte texto:

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Centralizado

Utilizamos cookies para auxiliar a sua navegação em nosso sítio eletrônico e melhorar nossos serviços. Caso clique em "aceitar todos os cookies", você concordará com a utilização acima mencionada. É possível, ainda, que você opte por rejeitar todos os cookies não-necessários, clicando na opção "rejeitar todos". Para mais informações, clique em "definições de cookies".

Definição de cookies

Aceitar todos os cookies

Rejeitar cookies não necessários

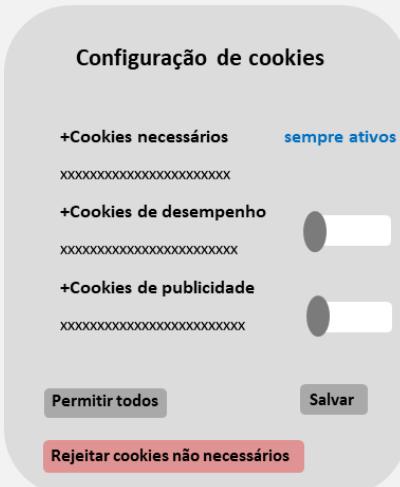
Um cliente de Alpha acessa o sítio eletrônico e se depara com tal banner em primeiro nível.

Uma vez que não pretende aceitar ou recusar todos os cookies, o cliente clica na opção "definições de cookies", que o encaminha para um banner de segundo nível, no qual é possível visualizar informações mais detalhadas.

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico



Neste segundo banner, os cookies são agrupados em categorias: necessários, de desempenho e de publicidade. Com exceção da primeira categoria, as demais estão desativadas por padrão. É possível obter o consentimento específico de cada categoria, com exceção da primeira, que são cookies necessários para a navegação. Além disso, o botão de "Rejeitar cookies não necessários" permanece em destaque.

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Centralizado

Análise: no exemplo acima, de forma compatível com as disposições da LGPD sobre consentimento, o *banner* de *cookies* em primeiro nível, diferentemente do Exemplo 5, apresenta botão para que sejam rejeitados todos os *cookies*. Também em conformidade com a LGPD, observa-se um *banner* de segundo nível que permite a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas. Outro ponto positivo refere-se à desativação por padrão dos *cookies* não necessários, assegurando-se a obtenção de uma manifestação positiva do titular dos dados pessoais.

Exemplo 7: Política de *Cookies* junto à Política de Privacidade

José, contador, ao criar o sítio eletrônico de seu escritório de contabilidade, optou por disponibilizar a Política de Cookies junto à Política de Privacidade.

Formatado: Fonte: Itálico

Formatado: Fonte: Itálico

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

- Quais dados pessoais são tratados?
- Dados pessoais sensíveis são tratados? Quais?
- Como os meus dados pessoais são coletados?
- Qual o tratamento realizado e para quais finalidades?
- Com quem os dados pessoais são compartilhados?
- Quais os meus direitos enquanto titular de dados?
- Quais as práticas de segurança para proteção dos meus dados pessoais?
- Há realização de transferência internacional? Como ela é justificada?

COOKIES

- O que são cookies? Quais cookies são utilizados?
- Quais as finalidades do uso de cookies?
- Quais as bases legais são utilizadas?
- Com quem os cookies são compartilhados?

Formatado: Centralizado

Análise: esta prática pode ser legitimamente adotada, desde que: a seção sobre a política de *cookies* seja disponibilizada de forma **destacada e de fácil acesso**. Por exemplo, por meio de uma guia, barra lateral ou sumário no início da Política de Privacidade.

Todavia, **disponibilizar informações sobre cookies somente por meio da Política de Privacidade pode não ser suficiente**, pois o titular de dados nem sempre irá consultar a página da Política de Privacidade de um site. Assim, recomenda-se que sejam configurados recursos para que o titular possa identificar tais informações separadamente assim que acessar a plataforma, como, por exemplo, pela utilização de *banner* de segundo nível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

45.46. O presente Guia foi elaborado a fim de orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*. Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados, e a suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, bem como as hipóteses legais mais usuais e relevantes para o contexto analisado, não sendo exaustivo nem é tão pouco limitando as possíveis bases legais que podem ser utilizadas. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de *Cookies*, mais precisamente aos *banners* de *cookies*, por meio de exemplos ilustrativos.

46.47. Por fim, ressalta-se que este documento poderá adequar-se a futuras regulamentações sobre os temas aqui elencados e deve ser entendido como um guia de boas práticas, que poderá ser atualizado e aperfeiçoado sempre que necessário.

Formatado: Centralizado



www.gov.br

[/anpdgov](https://www.youtube.com/user/anpdgov)

[/anpdgov](https://www.instagram.com/anpdgov)

[/company/anpdgov](https://www.linkedin.com/company/anpdgov)

GUIA

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

**VERSÃO 1.0
JUL. 2022**





GUIA – COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Versão para Conselho Diretor

Julho de 2022

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração

Alexandra Krastins Lopes

Andressa Girotto Vargas

Davi Téofilo Nunes de Oliveira

Isabela Maiolino

Jeferson Dias Barbosa

Lucas Borges de Carvalho

Marcelo Santiago Guedes

Thiago Moraes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES	6
1.1 O que são <i>cookies</i> ?.....	6
1.2 Categorias de <i>cookies</i>	7
1.2.1 <i>Cookies</i> de acordo com o agente de tratamento	7
1.2.2 <i>Cookies</i> de acordo com a necessidade.....	8
1.2.3 <i>Cookies</i> de acordo com a finalidade.....	9
1.2.4 <i>Cookies</i> de acordo com o período de retenção das informações	10
2. COOKIES E A LGPD.....	11
2.1 Aspectos Gerais	11
2.2 Hipóteses Legais	14
2.2.1 Consentimento	14
2.2.2 Legítimo interesse.....	19
3. POLÍTICAS DE <i>COOKIES</i>	22
4. BANNERS DE <i>COOKIES</i>	23
4.1 O que observar na elaboração	23
4.1.1 <i>Banners</i> de primeiro nível.....	23
4.1.2 <i>Banners</i> de segundo nível.....	24
4.2 O que evitar na elaboração de <i>banners</i> de <i>cookies</i>	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	30

APRESENTAÇÃO

1. Diariamente, ao ingressar em uma página na internet, somos avisados de que o *site* em questão utiliza *cookies*. Por isso, é necessário aceitar, recusar ou gerenciar preferências – neste último caso, indicando, de forma mais específica, quais categorias de *cookies* e respectivas finalidades poderão ser utilizadas pelo provedor do serviço. Dentre outras finalidades, os *cookies* viabilizam o funcionamento de páginas eletrônicas e a prestação de serviços na internet, incluindo a medição do desempenho de uma página e a apresentação de anúncios personalizados.
2. Embora a forma de apresentação das informações relativas ao uso de *cookies* seja distinta e possa variar muito de acordo com a página acessada, ao concordar com as condições estipuladas, o usuário estará sujeito a algum tipo de rastreamento das atividades que realiza na internet, seja pelo responsável pelo site ou por terceiros. Por isso, assim como pode ocorrer com o uso de tecnologias similares, a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais.
3. Um dos problemas relacionados ao uso de sistemas que utilizam *cookies* é a falta de transparência, isto é, a não disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a coleta e a realização do tratamento, o que pode inviabilizar ou restringir indevidamente o controle do titular sobre os seus dados pessoais. Da mesma forma, deve-se considerar a existência de situações que envolvem maior potencial de dano, por exemplo, quando os dados coletados no ambiente *online* são utilizados para a formação de perfis comportamentais, com base nos quais, eventualmente, podem ser negados os acessos a direitos e a serviços essenciais.
4. Considerando esses aspectos, que denotam tanto a importância quanto os riscos envolvidos na utilização de *cookies* no ambiente digital, o presente Guia apresenta um panorama geral sobre o tema, analisa os principais conceitos e categorias de *cookies*, as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização, identifica práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos *banners* de *cookies* inseridos em sítios eletrônicos e, ainda, instrui tal elaboração por meio de exemplos ilustrativos.

5. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

6. Ressalta-se que a observância do contido neste guia não isenta os agentes de tratamento de observarem os demais preceitos da LGPD para fins de conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais, além de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados.

7. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da **Plataforma Fala.BR** (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES

1.1 O que são *cookies*?

8. *Cookies* são arquivos instalados no dispositivo de um usuário que permitem a coleta de determinadas informações, inclusive de dados pessoais em algumas situações, visando ao atendimento de finalidades diversas.¹ Entre essas informações, muitas são essenciais para o funcionamento adequado e seguro de páginas eletrônicas e para viabilizar a oferta de serviços no ambiente digital. Assim, por exemplo, a utilização de *cookies* pode identificar um usuário antes de realizar uma transação *online* ou, ainda, “lembra” opções feitas anteriormente, tais como o idioma utilizado, o tipo de produto preferido, as senhas e os logins utilizados em sítios eletrônicos, bem como produtos que foram adicionados ao carrinho para a realização de uma compra. Além disso, podem ser utilizados para outros fins, tais como a medição de audiência de uma página e a oferta de anúncios personalizados.

¹ Outras possíveis definições podem ser consultadas em: HOOFNAGLE, et al. *Behavioral Advertising: The Offer You Cannot Refuse*. Harvard Law & Policy Review, vol.6, n. 273, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2137601 e KRISTOL, David.M. *HTTP Cookies: Standards, Privacy, and Politics*. ACM Transactions on Internet Technology, Vol. 1, No. 2, 2001. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/502152.502153>.

9. Destaca-se, ainda, que *cookies* permitem armazenar nos dispositivos dos usuários uma série de dados. As informações coletadas e armazenadas pelos *cookies* podem se referir diretamente a pessoas naturais ou, ainda, permitir indiretamente a sua identificação, mediante, por exemplo, a realização de inferências e o cruzamento com outras informações e, por vezes, por meio da formação de perfis comportamentais. Neste último caso, ainda que o titular não seja individualmente identificado, é possível considerar seu perfil comportamental como um dado pessoal, uma vez que associado a uma pessoa natural identificada.² Nesse sentido, nas hipóteses acima mencionadas, *cookies* podem ser considerados dados pessoais, cujo tratamento é regulado pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

1.2 Categorias de *cookies*

10. As categorias para definição dos *cookies* são diversas e podem partir de diferentes perspectivas. No presente Guia, serão apresentadas algumas dessas categorias, de forma não exaustiva. Importante considerar que um mesmo *cookie* pode ser incluído em mais de uma categoria.

11. Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de cookies de acordo com: (i) o agente de tratamento; (ii) a necessidade; (iii) a finalidade; e (iv) o período de retenção das informações.

1.2.1 Cookies de acordo com o agente de tratamento

12. Dependendo do **agente de tratamento** que gerencia o dispositivo ou o domínio a partir do qual os *cookies* são enviados ou processados e os dados são obtidos, as seguintes categorias de *cookies* podem ser estabelecidas:

- a) **Cookies próprios ou primários:** são os *cookies* gerados a partir de um dispositivo ou domínio gerenciado pelo próprio agente de tratamento e a partir do qual o serviço solicitado pelos usuários é fornecido, sendo definido pelo site ou aplicação que o titular está visitando. Os *cookies* primários geralmente não

² Conforme o art. 12, § 2º, da LGPD: “Art. 12. Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada”.

podem ser usados para rastrear a atividade em outro site que não seja o site original em que foi colocado. Esses tipos de *cookies* podem incluir informações como credenciais de *login*, itens do carrinho de compras ou idioma preferido.

b) Cookies de terceiros: são *cookies* criados por um domínio diferente daquele que o titular está visitando, não gerenciado pelo agente de tratamento, mas por outra organização que trata quaisquer dados obtidos por meio dos *cookies*. Refere-se, portanto, a um *cookie* definido por um controlador que é distinto daquele que opera o site visitado pelo usuário.

13. É importante mencionar que não devem ser considerados cookies primários aqueles que, embora disponibilizados a partir de um dispositivo ou domínio sob responsabilidade do próprio controlador ou de seu operador, são subsequentemente gerenciados por terceiros e utilizados para os seus próprios fins. É o que ocorre, por exemplo, caso o terceiro trate os dados coletados por meio desses cookies para melhorar os seus próprios serviços ou para oferecer serviços de publicidade a outras entidades interessadas.

14. Outra classificação que merece destaque para o presente estudo é quanto à **necessidade dos *cookies***. Esta classificação é especialmente relevante para a definição da hipótese legal que autoriza o uso de *cookies* e a coleta de dados pessoais, como, por exemplo, o consentimento e o legítimo interesse, conforme abordado na próxima seção deste Guia.

1.2.2 Cookies de acordo com a necessidade

c) Cookies necessários: são aqueles utilizados para que o site ou aplicação realize funções básicas e funcione corretamente. Por isso, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço. Dessa forma, as atividades abrangidas como estritamente necessárias incluem aquelas relacionadas à funcionalidade específica do serviço, ou seja, sem elas o usuário não seria capaz de realizar as principais atividades do site ou aplicação. Essa categoria se restringe ao essencial para prestar o serviço solicitado pelo titular, não contemplando finalidades não essenciais, que atendam a outros interesses do controlador. Portanto, aquilo que é considerado estritamente necessário está relacionado ao titular de dados, e não ao controlador do site ou aplicação. Por exemplo,

embora um determinado controlador possa considerar *cookies* de publicidade como “necessários” para as suas atividades, porque trazem as receitas de financiamento do seu serviço, esses *cookies* não são estritamente necessários para o titular de dados, razão pela qual não se enquadram nessa categoria. Os *cookies* necessários também podem estar relacionados ao cumprimento de obrigações legais e regulamentares aplicáveis ao controlador, como, por exemplo, aquelas que decorrem de requisitos de segurança da informação.

- d) ***Cookies* não necessários:** são *cookies* que não se enquadram na definição de *cookies* necessários e que, caso estejam desabilitados, o site ou aplicação ainda funcionará e o usuário poderá utilizar os serviços. Nesse sentido, *cookies* não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica. Assim, se um *cookie* não é considerado essencial para o funcionamento da página ou fornecimento do serviço, estará enquadrado nessa categoria. Exemplos de *cookies* não necessários incluem, entre outros, aqueles utilizados para rastrear comportamentos, medir o desempenho da página ou serviço, além de exibir anúncios ou outros conteúdos incorporados.

1.2.3 *Cookies* de acordo com a finalidade

- e) ***Cookies* analíticos ou de desempenho:** possibilitam coletar dados e informações sobre como os usuários utilizam o site, quais páginas visitam com mais frequência naquele site, a ocorrência de erros ou informações sobre o próprio desempenho do site ou aplicação. Esses *cookies* monitoram apenas o desempenho do site à medida que o usuário interage, não coletando informações sobre os visitantes, sendo as informações utilizadas apenas para melhorar a funcionalidade de um site ou aplicação.
- f) ***Cookies* de funcionalidade:** são usados para fornecer os serviços básicos solicitados, possibilitam lembrar preferências do site ou aplicação, como nome de usuário, região, idioma, permitindo que sejam apresentados conteúdos adequados ao usuário. Os *cookies* de funcionalidade podem incluir *cookies* próprios, de terceiros, persistentes ou de sessão.
- g) ***Cookies* de publicidade:** são utilizados para coletar informações do titular com a finalidade de exibir anúncios. Mais especificamente, a partir da coleta de

informações relativas a seus hábitos de navegação, os *cookies* de publicidade permitem identificar o usuário, construir perfis e exibir anúncios personalizados de acordo com os seus interesses.

1.2.4 Cookies de acordo com o período de retenção das informações

- h) **Cookies de sessão ou temporários:** são projetados para coletar e armazenar dados por um período limitado, por exemplo, enquanto os titulares acessam um *site*. São utilizados regularmente para armazenar informações que só são relevantes para a prestação de um serviço solicitado pelos usuários ou com uma finalidade específica temporária, e que desaparecem com o encerramento da sessão, como por exemplo, uma lista de produtos no carrinho de um *site* de compras.
- i) **Cookies persistentes:** os dados coletados por meio desses cookies ficam armazenados e podem ser acessados e processados por um período definido pelo controlador, que pode variar de alguns minutos a vários anos. A esse respeito, deve ser avaliado no caso concreto se a utilização de *cookies* persistentes é necessária, uma vez que as ameaças à privacidade podem ser reduzidas com a utilização de *cookies* de sessão. Em qualquer caso, quando são utilizados *cookies* persistentes, é recomendável limitar sua duração no tempo, tanto quanto possível, considerando a finalidade para a qual foram coletados e serão tratados, conforme exposto mais adiante neste Guia.

15. As categorias de *cookies* apresentadas acima não devem ser consideradas uma lista exaustiva, tendo sido organizada pelos tipos de *cookies* mais usuais. Os agentes de tratamento podem escolher outra classificação que melhor se adapte aos fins dos *cookies* por eles utilizados, desde que seja respeitado o princípio da transparência para com os titulares dos dados.

2. COOKIES E A LGPD

2.1 Aspectos Gerais

16. Os *cookies* constituem um mecanismo útil para diversas finalidades, entre as quais as de identificação de usuários, viabilização de pagamentos *online*, realização de anúncios e medição da eficácia de um serviço ou de uma página eletrônica. No entanto, o atendimento a essas finalidades somente será legítimo se respeitados os direitos dos titulares, como, por exemplo, a privacidade e a autodeterminação informativa, conforme disposto no art. 2º, I e II, da LGPD.

17. Informações pessoais armazenadas em dispositivos eletrônicos, especialmente quando coletadas a partir de interações realizadas em um sítio na internet, em um aplicativo ou em um serviço digital, podem revelar diversos aspectos da personalidade e do comportamento de pessoas. Em tais contextos, estas pessoas se colocam em uma posição de maior vulnerabilidade em face dos agentes de tratamento, notadamente quando não são observados os direitos e expectativas legítimas dos titulares ou quando os propósitos do tratamento não são apresentados de forma clara, precisa e facilmente acessível.

18. Antes mesmo da publicação da LGPD, o Marco Civil da Internet (MCI, Lei nº 12.965/2014) já havia reconhecido que, ao lado da liberdade de expressão, a garantia da privacidade é condição essencial para o pleno exercício do direito de acesso à rede (art. 8º). O MCI também estabeleceu forte proteção aos dados pessoais, ao prever que a sua guarda e disponibilização “*devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas*”. Além disso, a disponibilização de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, mesmo quando associados a dados pessoais, para autoridades públicas ou para terceiros, somente pode ocorrer, em regra, mediante ordem judicial.³

19. O art. 7º do MCI assegura aos usuários da internet outros direitos que em conjunto, fortalecem a transparência e o livre acesso à informação, limitam o fornecimento de dados pessoais a terceiros, destacam o consentimento enquanto meio legítimo para o tratamento de

³ A matéria está regulada no art. 10 do MCI, que ressalva a possibilidade de acesso a dados cadastrais por autoridades administrativas competentes. Em sentido similar, os incisos II e III do art. 7º asseguram a inviolabilidade e o sigilo do fluxo das comunicações privadas pela internet, incluindo das comunicações privadas armazenadas, “salvo por ordem judicial”.

dados pessoais e asseguram o direito de exclusão definitiva de dados coletados ao término da relação entre as partes.

20. Essas disposições protetivas do MCI foram ampliadas pela LGPD, norma que dispõe sobre a proteção de dados pessoais de forma mais abrangente, incluindo a previsão de direitos para os titulares, de princípios norteadores para o tratamento de dados pessoais e de obrigações para os agentes de tratamento. Entre as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies* ou de outras tecnologias de rastreamento online, merecem destaque as seguintes:

- (i) **Princípios da finalidade, necessidade e adequação** (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de *cookies* deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, **a finalidade deve ser específica e informada ao titular**, e a coleta de dados deve ser compatível com tal finalidade, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por isso, **não se admite a indicação de finalidades genéricas**, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos *cookies*. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;
- (ii) **Princípios do livre acesso e da transparência** (art. 6º, IV e VI): impõem ao agente de tratamento a obrigação de fornecer aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*. Também é importante que sejam fornecidas informações sobre o eventual compartilhamento de dados com terceiros e sobre os direitos assegurados ao titular, entre outros aspectos indicados no art. 9º da LGPD. Uma

- boa prática é a indicação ao titular sobre como gerenciar preferências de *cookies* em seu próprio navegador ou aparelho. Assim, por exemplo, pode ser objeto de explicação a forma pela qual os *cookies* podem ser excluídos ou, ainda, como desabilitar *cookies* de terceiros. Importante ressaltar que o gerenciamento de *cookies* pelo navegador possui uma função complementar, que não afasta a necessidade de disponibilização ao titular de um mecanismo direto e próprio para o gerenciamento de *cookies* e para o exercício de seus direitos, sempre acompanhado da indicação das informações correspondentes. Quanto à forma de apresentação, essas informações podem ser indicadas, por exemplo, em *banners*, apresentados após o acesso a uma página na internet; e, de forma mais detalhada, em políticas ou avisos de privacidade, que contenham informações sobre a política de *cookies* utilizada pelo agente de tratamento, conforme as recomendações apresentadas neste Guia;
- (iii) **Direitos do titular:** entre outros, são especialmente relevantes no contexto da utilização de *cookies*, o direito de acesso, de eliminação de dados, de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento, sempre mediante procedimento gratuito e facilitado, conforme previsto no art. 18 da LGPD. Para o atendimento a essa determinação legal, é recomendável a disponibilização ao titular de mecanismo para o “gerenciamento de *cookies*”, por meio do qual seja possível, por exemplo, rever permissões anteriormente concedidas, como na hipótese de revogação de consentimento relacionado ao uso de *cookies* para fins de marketing. Importante enfatizar que, independentemente da tecnologia utilizada, não são compatíveis com a LGPD práticas que impliquem a coleta indiscriminada de dados pessoais – sem finalidade especificamente definida – e o correspondente rastreamento de seus titulares no ambiente digital. A violação aos direitos dos titulares ocorrerá, especialmente, quando a coleta não estiver amparada em uma hipótese legal apropriada e não forem disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis que confirmam ao titular a efetiva possibilidade de compreender e de controlar o uso de seus dados pessoais;
- (iv) **Término do tratamento e eliminação de dados pessoais:** a LGPD prevê que, como regra geral, os dados pessoais devem ser eliminados após o término do

tratamento, o que pode ocorrer, por exemplo, quando a finalidade for alcançada ou a eliminação for legitimamente solicitada pelo titular. Dessa forma, o armazenamento de informações pessoais após o término do tratamento somente é admitido em hipóteses excepcionais, tal como para fins de cumprimento de obrigação legal, entre outras hipóteses previstas no art. 16 da LGPD. Daí decorre que **o período de retenção de cookies deve ser compatível com as finalidades do tratamento, limitando-se ao estritamente necessário para se alcançar essa finalidade.** Por isso, períodos de retenção indeterminados, excessivos ou desproporcionais em relação às finalidades do tratamento não são compatíveis com a LGPD;

- (v) **Hipóteses legais:** são as hipóteses em que a LGPD autoriza o tratamento de dados pessoais, conforme o disposto no art. 7º e no art. 11, no caso de dados pessoais sensíveis. Assim, sempre que envolvido tratamento de dados pessoais, a utilização de *cookies* somente poderá ser admitida se identificada a hipótese legal aplicável pelo controlador e atendidos os requisitos específicos estipulados para esse fim na LGPD.

2.2 Hipóteses Legais⁴

21. A seguir serão apresentadas duas hipóteses legais, o consentimento e o legítimo interesse, as mais usuais e relevantes para o contexto analisado. A indicação efetuada neste Guia não é exaustiva, uma vez que a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* pode, eventualmente, se amparar em outras hipóteses legais, desde que atendidos os requisitos previstos na LGPD.

2.2.1 Consentimento

22. De acordo com a LGPD, o consentimento deve ser livre, informado e inequívoco. **O consentimento será livre quando o titular realmente tiver o poder de escolha** sobre o tratamento de seus dados pessoais. Ou seja, deve lhe ser assegurada a **possibilidade efetiva de**

⁴ As orientações aqui apresentadas sobre as bases legais do consentimento e do legítimo interesse seguem, com adaptações, o exposto no *Guia Orientativo – Aplicação da LGPD por agentes de tratamento no contexto eleitoral*, p. 21-25; e 27-29. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documents-e-publicacoes/guia_lgpd_final.pdf.

aceitar ou recusar a utilização de *cookies*, sem consequências negativas ou intervenções do controlador que possam vir a viciar ou prejudicar a sua manifestação de vontade.

23. Em razão desse requisito legal, **não é compatível com a LGPD a obtenção “forçada” do consentimento**, isto é, de forma condicionada ao aceite integral das condições de uso de *cookies*, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular. Deve-se ressalvar, no entanto, que a regularidade do consentimento deve ser verificada de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto, considerando-se, em particular, se é fornecida ao titular uma alternativa real e satisfatória.

24. O consentimento também deve ser **informado**, exigindo-se, para tanto, que sejam apresentadas ao titular **todas as informações necessárias para uma avaliação e uma tomada de decisão conscientes a respeito da autorização ou recusa para a utilização de cookies**. Assim, como já mencionado, devem ser fornecidas aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*, entre outras informações indicadas no art. 9º da LGPD.

25. É importante ressaltar que essas informações se vinculam à própria utilização do dado pessoal. Qualquer alteração das premissas adotadas para a obtenção do consentimento macula a hipótese legal adotada, exigindo novo consentimento pelo titular de dados, ou a utilização de outra hipótese legal, de acordo com as novas premissas estabelecidas e com todas as informações necessárias para tanto.

26. Além disso, o consentimento deve ser **inequívoco**, o que demanda a obtenção de **uma manifestação de vontade clara e positiva do titular dos dados**, não se admitindo a sua inferência ou a obtenção de forma tácita ou a partir de uma omissão do titular. Por isso, dada a incompatibilidade com as disposições da LGPD, **não é recomendável a utilização de banners de cookies com opções de autorização pré-selecionadas ou a adoção de mecanismos de consentimento tácito**, como a pressuposição de que, ao continuar a navegação em uma página, o titular forneceria consentimento para o tratamento de seus dados pessoais.

27. **No caso de coleta de dados sensíveis** com base no consentimento do titular, é necessário que, **adicionalmente, o consentimento seja obtido por forma específica e destacada**, conforme preconiza o art. 11, I, da LGPD. Em relação à forma destacada, recomenda-se que a autorização para tratamento de dados sensíveis conste separadamente do texto principal ou, ainda, que se usem recursos para evidenciá-lo, de modo a indicar quais

dados sensíveis serão coletados e para qual finalidade específica serão utilizados pelo agente de tratamento.

28. Em qualquer caso, deve ser disponibilizado ao titular um **procedimento simplificado e gratuito para revogar o consentimento fornecido para a utilização de cookies, de forma similar ao procedimento utilizado para obtê-lo**. Nesse sentido, o art. 8º, § 5º, da LGPD, estabelece que “*o consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado*”. O ato de revogação é unilateral e deverá ser atendido sempre que requisitado pelo titular.

29. Importante observar que **compete ao controlador a responsabilidade de comprovar que o consentimento foi obtido com respeito a todos os parâmetros estabelecidos pela LGPD**. Dessa forma, é uma boa prática o registro e a documentação de todos os requisitos necessários para a comprovação de que o consentimento não possui vícios e contou com todas as informações necessárias.

30. Diante do que estabelecem esses requisitos legais, pode-se afirmar que **não é apropriado utilizar a hipótese legal do consentimento nas hipóteses de cookies estritamente necessários**. Isso porque, nestes casos, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço, de modo que não há condições efetivas para uma manifestação livre do titular ou, ainda, para que se assegure a este a real possibilidade de escolher entre aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais.

31. De forma similar, **o consentimento não será a hipótese legal apropriada se o tratamento for estritamente necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais**, notadamente quando demonstrada a existência de um vínculo claro e direto entre a coleta de dados por meio de *cookies* e o exercício de prerrogativas estatais típicas por entidades e órgãos públicos.⁵ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre

⁵ Vale ressaltar que “o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais”. *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

32. Assim, embora inexista hierarquia ou preferência entre as hipóteses legais previstas na LGPD, **o recurso ao consentimento será mais apropriado quando a coleta de informações for realizada por cookies não necessários**. Nessas situações, a coleta da informação não é essencial para a adequada prestação do serviço ou para assegurar o funcionamento da página eletrônica. De fato, como visto anteriormente, cookies não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios ou da formação de perfis comportamentais. Nesses casos, torna-se possível fornecer ao usuário uma opção genuína entre aceitar ou recusar a instalação de cookies para uma ou mais dessas finalidades, pressuposto central para a utilização da hipótese legal do consentimento.

Exemplo 1. Coleta de cookies em página eletrônica de supermercado

Ao acessar a página eletrônica de um supermercado para efetuar a compra de um produto, o usuário é direcionado a um banner no qual consta a informação de que “esta página utiliza cookies para melhorar a sua experiência, otimizar funcionalidades, obter estatísticas de uso e encaminhar anúncios relevantes para você”. Nenhuma informação adicional é apresentada e a única opção fornecida é expressa na caixa “Estou de acordo”

Análise: O fornecimento de uma opção única para o titular dos dados, sem a possibilidade de recusar a utilização de cookies não necessários, contraria a exigência de que o consentimento seja livre. Além disso, a ausência de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, viola a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Por fim, a não disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, também é uma prática incompatível com a LGPD.

Exemplo 2. Adequação da página eletrônica de uma escola à LGPD

Uma escola recebeu uma reclamação de uma associação de pais sobre a falta de transparência da coleta de dados pessoais por meio de cookies em sua página eletrônica. Ao usuário que acessava a página era apresentado apenas um banner com o botão “entendi”, acompanhado da informação “ao clicar em ‘entendi’, você concorda com o armazenamento de cookies no seu dispositivo para melhorar a navegação no site e os nossos serviços, assim como para auxiliar nossos esforços de marketing”. Após a realização de estudos e a identificação de boas práticas, que contou com a colaboração do encarregado e o apoio da alta administração, a página da escola foi passando a apresentar ao usuário um banner com a seguinte informação: “esta página utiliza cookies necessários para o seu funcionamento. Se você fornecer o seu consentimento, também utilizaremos cookies para coletar dados que irão permitir a exibição de anúncios personalizados.” Além dessas informações, o banner passou a contar com três opções, todas com o mesmo formato e destaque: “aceitar todos os cookies”; “rejeitar todos os cookies”; e “gerenciar cookies”. Ao clicar nesta última opção, o usuário é direcionado para um banner de segundo nível, do qual constam informações mais detalhadas sobre o uso de cookies, tais como as suas respectivas finalidades específicas e o período de retenção. Os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão, com a possibilidade de o usuário marcar as opções que entender adequadas para a coleta de seus dados pessoais.

Análise: A possibilidade de aceitar ou recusar a utilização de cookies não necessários, de modo independente dos cookies necessários, permite que o consentimento seja livre. Além disso, o novo *banner* e o *banner* de segundo nível passaram a trazer informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, em conformidade com a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Adicionalmente, em conformidade com o disposto na LGPD, os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão. Por fim, faltou apenas a disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, para que a página estivesse compatível com a LGPD.

2.2.2 Legítimo interesse

33. A hipótese legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “*exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais*” (art. 7º, IX).

34. O interesse do controlador será considerado legítimo quando não encontrar óbices legais, isto é, quando não for contrário às disposições da lei. Além disso, o controlador deverá avaliar, em momento anterior à realização de qualquer operação baseada em legítimo interesse, a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses que legitimam o tratamento e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas dos titulares. Deverá, ainda, comprovar a adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de salvaguardar a operação e os dados utilizados, garantindo a segurança do tratamento e a transparência para os titulares.

35. A avaliação a ser realizada pelo controlador acerca das legítimas expectativas do titular de dados deve considerar o respeito aos direitos e liberdades individuais do titular de dados. Para ser adequado o tratamento, o controlador deve se certificar de que a utilização pretendida, além de não ferir direitos e liberdades, poderia ser razoavelmente prevista pelo titular de dados, isto é, que seria possível ao titular supor que aquela utilização poderia ocorrer com seus dados pessoais a partir das informações prestadas pelo controlador no momento da coleta do dado pessoal. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

36. **De forma geral, o legítimo interesse poderá ser a hipótese legal apropriada nos casos de utilização de cookies estritamente necessários**, isto é, aqueles que são essenciais para a adequada prestação do serviço ou para o funcionamento da página eletrônica, o que pode ser entendido como uma forma de apoio e promoção de atividades do controlador e de prestação de serviços que beneficiem o titular (art. 10, I e II, LGPD). A análise, no entanto, deve considerar as peculiaridades de cada situação concreta e avaliar se, no caso, não prevalecem os direitos e interesses dos titulares, observados os demais requisitos legais aplicáveis.

37. No caso do setor público, **a hipótese legal do legítimo interesse não poderá amparar a coleta dos dados pessoais por meio de cookies em caso de vínculo claro e direto entre o tratamento e o exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de**

obrigações e atribuições legais.⁶ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

38. A utilização de *cookies* para fins de medição de audiência (*cookies* analíticos ou de medição) pode ser amparada na hipótese legal do legítimo interesse em determinados contextos, observados, em qualquer hipótese, os requisitos previstos na LGPD. Em particular, é razoável supor que a medição de audiência constituirá um interesse legítimo do controlador, bem como que os riscos à privacidade de titulares serão de menor monta quando o tratamento se limitar à finalidade específica de identificação de padrões e tendências, com base em dados agregados e sem a combinação com outros mecanismos de rastreamento ou sem a formação de perfis de usuários. Quando estes requisitos não estiverem presentes, como na hipótese em que a medição de audiência estiver associada com a finalidade de formação de perfis e de exibição de anúncios, o mais apropriado é que o tratamento seja amparado em outra hipótese legal, como a do consentimento do titular.

Exemplo 3. Legítimo interesse na utilização de *cookies* necessários.

Uma livraria disponibiliza em sua página eletrônica a venda online de livros. Para tanto, utiliza cookies que garantem a adequada autenticação do usuário, a realização de pagamento e o armazenamento de informações referentes aos itens inseridos no carrinho de compras. No banner de cookies, a livraria informa a coleta exclusivamente para essas finalidades específicas; essas informações também estão na política de cookies

Análise: Nesse caso, os *cookies* utilizados são estritamente necessários para o funcionamento da página, uma vez que relacionados a elementos essenciais do serviço de venda *online* de livros. O interesse do controlador pode ser considerado legítimo, na medida em que suporta e promove suas atividades, viabilizando a prestação de serviços que

⁶ Vale ressaltar que “o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.” *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 8. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

beneficiam o titular. Além disso, a utilização dos dados pessoais exclusivamente para essas finalidades específicas, conforme informado no *banner* e na política de *cookies* do controlador, atende às expectativas legítimas dos titulares.

Exemplo 4. Utilização de *cookies* para medição de audiência.

Um centro cultural de um município, constituído sob a forma de autarquia, resolveu adotar cookies em sua página eletrônica, com a finalidade específica de obter estatísticas de visitação e de desempenho de determinadas funcionalidades do site. Após avaliação interna, a autarquia concluiu que a coleta de dados por meio dos cookies em questão poderia ser realizada com base em seu legítimo interesse, tendo em vista a limitação da coleta ao estritamente necessário para a finalidade específica e exclusiva de medir a audiência da página eletrônica, conforme descrito acima. Os dados coletados são, ainda, agregados, visando à produção de estatísticas anônimas. Essas informações não são compartilhadas com terceiros e nem cruzadas com outros bancos de dados visando alcançar outras finalidades. A explicação sobre a utilização desses cookies, as suas finalidades e respectivos períodos de retenção, além da possibilidade de oposição ao tratamento, é apresentada ao titular no banner e na política de cookies

Análise: o tratamento dos dados com base no legítimo interesse da autarquia é compatível com a LGPD, pois, na hipótese, a coleta dos dados não é legalmente compulsória e não há vínculo claro e direto entre a sua finalidade específica e o exercício de uma prerrogativa estatal típica. Por isso, é possível realizar uma ponderação entre os interesses da autarquia e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. O fato de os dados coletados serem destinados exclusivamente para produzir estatísticas de visitação, não serem compartilhados com terceiros ou combinados com outras informações, além de serem apresentadas informações em conformidade com o princípio da transparência, são elementos que reforçam a legitimidade do interesse da autarquia em realizar o tratamento e que indicam ser reduzido o impacto sobre os direitos dos titulares.

3. POLÍTICAS DE COOKIES

39. Para atender ao princípio da transparência e auxiliar o titular a compreender o tratamento dos dados pessoais coletados por meio de *cookies*, recomenda-se a elaboração de uma Política de *Cookies* – uma declaração pública que disponibilize informações aos usuários de um site ou aplicativo. Em conformidade com os princípios do livre acesso e da transparência e com o disposto no art. 9º da LGPD, a Política de *Cookies* deve apresentar, entre outras, informações sobre os dados pessoais coletados por meio de *cookies* ou o uso de tecnologias similares de rastreamento, para quais finalidades específicas essas informações estão sendo tratadas, qual o período de retenção e se há compartilhamento com terceiros, além das medidas adequadas de segurança e salvaguardas.

40. É importante diferenciar Política de *Cookies* de *Banner de Cookies*. O *Banner de Cookies* é um recurso visual usado no design de aplicativos ou sites na internet, que utiliza barras de leitura destacadas para informar ao titular de dados, de forma resumida, simples e direta, sobre a utilização de *cookies* naquele ambiente. Além disso, o banner fornece ferramentas para que o usuário possa ter maior controle sobre o tratamento, como, por exemplo, permitindo que ele consinta ou não com certos tipos de *cookies*. Existem diversas maneiras de se elaborar um *Banner de Cookies*, e as boas práticas, como, por exemplo, as técnicas de design conhecidas como *User Experience*, ou *UX*, em geral se alinham com os princípios e as obrigações da LGPD para o tratamento de dados pessoais.

41. Por sua vez, a Política de *Cookies* costuma ser disponibilizada em uma página específica, que contém informações mais detalhadas sobre o assunto, podendo ser acessada, em geral, por meio de link apresentado no banner. Ela também pode estar integrada, de forma destacada e de fácil acesso, ao Aviso de Privacidade (ou “Política de Privacidade”) – a declaração pública do agente de tratamento sobre o tratamento de dados pessoais de uma forma geral. Em alguns casos, o agente de tratamento prefere trazer a sua Política de *Cookies* diluída no *banner de cookies*, ou seja, o conjunto de informações sobre o uso de *cookies* aparece nas diversas camadas do *banner*.

42. Desde que as informações essenciais sejam apresentadas ao titular, todas essas opções são legítimas, de modo que o agente de tratamento pode incluir a Política de *Cookies* como uma seção específica de seu Aviso de Privacidade, trazê-la em um local separado ou apresentá-la no próprio banner de *cookies*. Ou seja, independentemente do mecanismo adotado, o

importante é que **sejam disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre o uso de cookies e a coleta de dados pessoais quando o titular acessa uma determinada página eletrônica, serviço ou aplicativo, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso e com o art. 9º da LGPD.**

4. BANNERS DE COOKIES

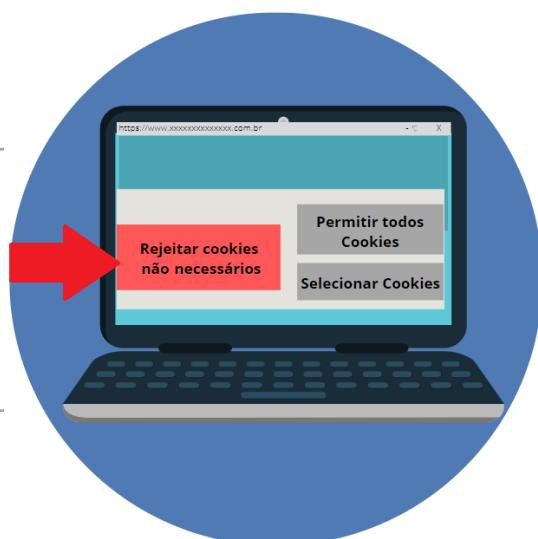
43. Os *banners* de *cookies* podem ser considerados como uma boa prática, difundida no ambiente digital, que constitui uma forma de materialização dos princípios previstos na LGPD, em especial os da transparência e do livre acesso. Ao apresentar informações essenciais sobre o uso de *cookies* de maneira resumida e simplificada, os *banners* contribuem para o processo de tomada de decisão consciente pelo titular, além de fortalecer o controle sobre seus dados pessoais e o respeito às suas legítimas expectativas. Assim, o *banner* serve como uma ferramenta para trazer transparência e aderência aos princípios de proteção de dados.

44. Nesse sentido, no presente tópico serão apresentadas orientações não exaustivas, consideradas como boas práticas, a fim de auxiliar os agentes de tratamento na elaboração de *banners* de *cookies*.

4.1 O que observar na elaboração

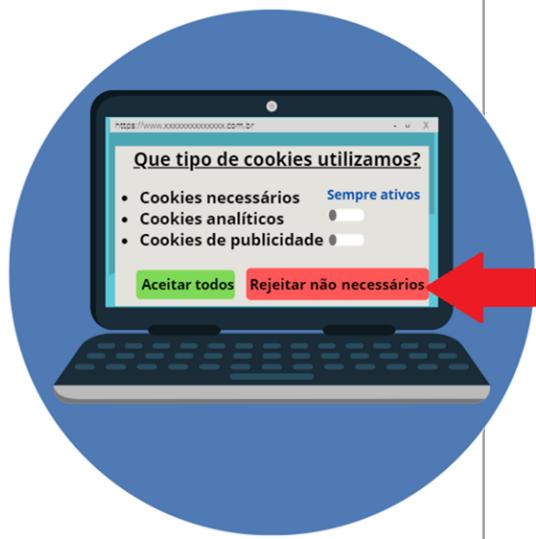
4.1.1 Banners de primeiro nível

- ✓ Disponibilizar botão que permita rejeitar todos os *cookies* não necessários, de fácil visualização, nos *banners* de primeiro e segundo nível;



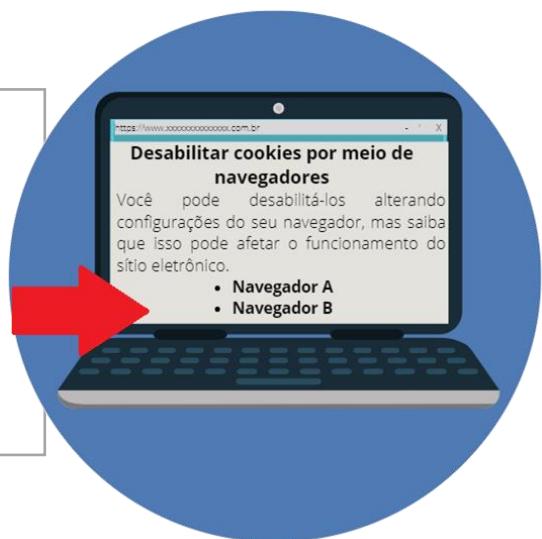
- ✓ Fornecer um link de fácil acesso para que o titular possa exercer os seus direitos, que pode incluir, por exemplo, saber mais detalhes sobre como seus dados são utilizados e sobre o período de retenção, além de solicitar a eliminação dos dados, opor-se ao tratamento ou revogar o consentimento.

4.1.2 Banners de segundo nível



- ✓ Classificar os *cookies* em categorias no banner de segundo nível;
- ✓ Descrever as categorias de *cookies* de acordo com suas finalidades, e apresentar informações simples, claras e precisas quanto a essas finalidades;
- ✓ Permitir a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas no *banner* de segundo nível;
- ✓ Desativar *cookies* baseados no consentimento por padrão;

- ✓ Disponibilizar informações sobre como realizar o bloqueio de *cookies* pelas configurações do navegador. Caso o *cookie* ou rastreador não possa ser desabilitado por meio do navegador, o titular deverá ser informado a respeito.



- ✓ Identificar as hipóteses legais utilizadas, de acordo com cada finalidade ou categoria de *cookie*.

4.2 O que evitar na elaboração de *banners* de *cookies*

45. A seguir são descritas práticas que são desaconselhadas quando da elaboração de *banners* de *cookies* em sítios eletrônicos.



- ✖ Utilizar um único botão no *banner* de primeiro nível, sem opção de gerenciamento (“concordo”, “aceito”, “ciente”, etc.);
- ✖ Dificultar a visualização ou compreensão dos botões de rejeitar *cookies* ou de configurar *cookies*, e conferir maior destaque apenas ao botão de aceite;
- ✖ Impossibilitar a rejeição de todos os *cookies* não necessários;
- ✖ Apresentar *cookies* não necessários ativados por padrão, exigindo a desativação manual pelo titular;
- ✖ Não disponibilizar *banner* de segundo nível;
- ✖ Não disponibilizar informações e mecanismo direto, simplificado e próprio para o exercício dos direitos de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento pelo titular (além das configurações de bloqueio do navegador);
- ✖ Dificultar o gerenciamento de *cookies* (exemplo: não haver opções de gerenciamento distintos para *cookies* que possuem finalidades distintas ou que se baseiam no consentimento, no legítimo interesse ou em outras hipóteses legais);
- ✖ Apresentar informações sobre a política de *cookies* apenas em idioma estrangeiro;
- ✖ Apresentar lista de *cookies* demasiadamente granularizada, gerando uma quantidade excessiva de informações, o que dificulta a compreensão pelo usuário e pode levar ao efeito de fadiga, não permitindo uma manifestação de vontade clara e positiva do titular;
- ✖ Ao utilizar o consentimento como hipótese legal, vincular o acesso ao conteúdo da página ao aceite de *cookies*, “forçando” o aceite por parte do usuário, sem lhe oferecer uma alternativa real e satisfatória

4.3 Exemplos de *banners* de *cookies*

Exemplo 5 – *Banner* de *Cookies* (primeiro nível)

A empresa Delta, a fim de garantir conformidade das práticas de cookies à legislação de proteção de dados, atualizou seu sítio eletrônico, inserindo na página inicial o seguinte banner de cookies:

Prezamos muito pela sua experiência nos produtos que desenvolvemos, por isso, utilizamos cookies para personalizar anúncios e indicar produtos que possam ser do seu interesse. Acesse nossa política de cookies para maiores informações.

[Acesse aqui nossa Política de Cookies](#)

Aceitar

Análise: no exemplo, o *banner* informa em linhas gerais as finalidades do tratamento de *cookies* e oferece um link para acesso à Política de *cookies* do site. Contudo, só é possível visualizar um botão “Aceitar”, de modo que não é possível garantir a manifestação clara do consentimento para o tratamento, nos termos da LGPD. Desse modo, outra hipótese legal deve fundamentar essas operações.

Quanto à estrutura do *banner*, outros pontos negativos devem ser observados:

- ✗ Não há opção para rejeição dos *cookies* não necessários;
- ✗ Não há informações sobre o exercício do direito de oposição;
- ✗ Não há *banner* de segundo nível.

Exemplo 6 - *Banners de Cookies* (primeiro e segundo nível)

A empresa Alpha, ao atualizar seu sítio eletrônico, inseriu banner de cookies contendo o seguinte texto:

Utilizamos cookies para auxiliar a sua navegação em nosso sítio eletrônico e melhorar nossos serviços. Caso clique em "aceitar todos os cookies", você concordará com a utilização acima mencionada. É possível, ainda, que você opte por rejeitar todos os cookies não-necessários, clicando na opção "rejeitar todos". Para mais informações, clique em "definições de cookies".

Definição de cookies

Aceitar todos os cookies

Rejeitar cookies não necessários

Um cliente de Alpha acessa o sítio eletrônico e se depara com tal banner em primeiro nível. Uma vez que não pretende aceitar ou recusar todos os cookies, o cliente clica na opção "definições de cookies", que o encaminha para um banner de segundo nível, no qual é possível visualizar informações mais detalhadas.

Configuração de cookies

+Cookies necessários sempre ativos

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de desempenho

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de publicidade

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Permitir todos

Salvar

Rejeitar cookies não necessários

Neste segundo banner, os cookies são agrupados em categorias: necessários, de desempenho e de publicidade. Com exceção da primeira categoria, as demais estão desativadas por padrão. É possível obter o consentimento específico de cada categoria, com exceção da primeira, que são cookies necessários para a navegação. Além disso, o botão de "Rejeitar cookies não necessários" permanece em destaque.

Análise: no exemplo acima, de forma compatível com as disposições da LGPD sobre consentimento, o *banner* de *cookies* em primeiro nível, diferentemente do Exemplo 5, apresenta botão para que sejam rejeitados todos os *cookies*. Também em conformidade com a LGPD, observa-se um *banner* de segundo nível que permite a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas. Outro ponto positivo refere-se à desativação por padrão dos *cookies* não necessários, assegurando-se a obtenção de uma manifestação positiva do titular dos dados pessoais.

Exemplo 7: Política de *Cookies* junto à Política de Privacidade

José, contador, ao criar o sítio eletrônico de seu escritório de contabilidade, optou por disponibilizar a Política de Cookies junto à Política de Privacidade.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

- Quais dados pessoais são tratados?
- Dados pessoais sensíveis são tratados? Quais?
- Como os meus dados pessoais são coletados?
- Qual o tratamento realizado e para quais finalidades?
- Com quem os dados pessoais são compartilhados?
- Quais os meus direitos enquanto titular de dados?
- Quais as práticas de segurança para proteção dos meus dados pessoais?
- Há realização de transferência internacional? Como ela é justificada?

COOKIES

- O que são cookies? Quais cookies são utilizados?
- Quais as finalidades do uso de cookies?
- Quais as bases legais são utilizadas?
- Com quem os cookies são compartilhados?

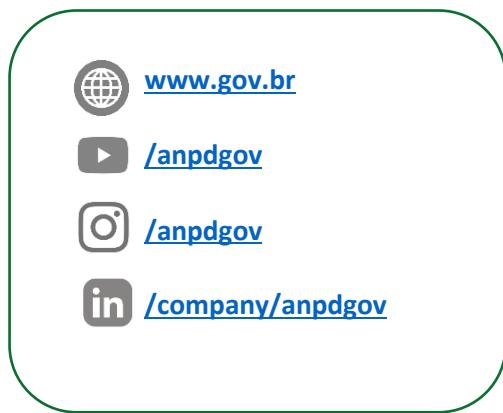
Análise: esta prática pode ser legitimamente adotada, desde que a seção sobre a política de *cookies* seja disponibilizada de forma **destacada e de fácil acesso**. Por exemplo, por meio de uma guia, barra lateral ou sumário no início da Política de Privacidade.

Todavia, disponibilizar informações sobre *cookies* somente por meio da Política de Privacidade pode não ser suficiente, pois o titular de dados nem sempre irá consultar a página da Política de Privacidade de um site. Assim, recomenda-se que sejam configurados recursos para que o titular possa identificar tais informações separadamente assim que acessar a plataforma, como, por exemplo, pela utilização de *banner* de segundo nível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

46. O presente Guia foi elaborado a fim de orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*. Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados, e a suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, bem como as hipóteses legais mais usuais e relevantes para o contexto analisado, não sendo exaustivo e tampouco limitando as possíveis bases legais que podem ser utilizadas. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de *Cookies*, mais precisamente aos *banners* de *cookies*, por meio de exemplos ilustrativos.

47. Por fim, ressalta-se que este documento poderá adequar-se a futuras regulamentações sobre os temas aqui elencados e deve ser entendido como um guia de boas práticas, que poderá ser atualizado e aperfeiçoado sempre que necessário.



Processo:

00261.000313/2022-19 - Normatização - Elaboração e revisão de normativos

Data da Distribuição:

21/07/2022 15:50:26

Colegiado:

Conselho Diretor da ANPD (CD/ANPD)

Composição do Colegiado:

Arthur Pereira Sabbat (DIR/AS/ANPD)

Miriam Wimmer (DIR/MW/ANPD)

Joacil Basilio Rael (DIR/JR/ANPD)

Nairane Farias Rabelo Leitão (DIR/NR/ANPD)

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior (GABPR/ANPD) - Impedido: Diretor-Presidente em exercício, gerando impossibilidade de receber processos para relatoria de receber processos para relatoria conforme previsto no caput do art. 22 do Regimento Interno da ANPD

Relator:

Miriam Wimmer (DIR/MW/ANPD)



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
PR/PROTOCOLO/ANPD/DIR/MW/ANPD

VOTO Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.000313/2022-19

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD
DIRETORA
MIRIAM WIMMER

1. ASSUNTO

1.1. Guia - Cookies e a LGPD.

2. EMENTA

GUIA. COOKIES E A LGPD. APROVAÇÃO DA MINUTA DE GUIA, COM SUGESTÕES DE ALTERAÇÃO.

3. RELATÓRIO

3.1. Trata-se de minuta de Guia, com o tema "Cookies e a LGPD", encaminhada ao Conselho Diretor pela Coordenação-Geral de Normatização (CGN).

3.2. Conforme o Termo de Abertura de Projeto (TAP) (SEI nº 3189233), a equipe de projeto foi constituída por servidores da CGN e outros que manifestaram interesse, tendo por objetivo "*elaborar guia orientativo sobre Cookies e Proteção de Dados Pessoais, a fim de disponibilizar orientações, a partir de estudo exploratório realizado pelo Grupo de Trabalho (GT Cookies), quanto à coleta de dados pessoais por meio de cookies*".

3.3. Após a elaboração de uma versão preliminar do Guia, foi realizada consulta interna entre 03/06/2022 e 17/06/2022, conforme descrito na Nota Técnica nº 27/2022/CGN/ANPD (SEI nº 3453992).

3.4. Após os devidos ajustes, a minuta (SEI nº 3455874) foi submetida à Procuradoria (nova denominação da Assessoria Jurídica, conforme o art. 55-C, V, da LGPD, com redação dada pela Medida Provisória nº 1.124/2022), que se manifestou pela legalidade do ato normativo, apresentando recomendações de alteração, conforme exposto na Nota n. 00007/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU (SEI nº 3489605).

3.5. A CGN analisou as recomendações da Procuradoria e efetuou novas alterações na minuta (SEI nº 3500523), nos termos da justificativa apresentada na Nota Técnica nº 30/2022/CGN/ANPD (SEI nº 3500376).

3.6. Vale registrar que tramitam relacionados aos presentes autos dois processos. O primeiro (000261.000005/2021-02) trata do OFÍCIO Nº 6/2022/CGTP/ANPD/PR (SEI nº 3368186), por meio do qual o Presidente da ANPD encaminhou à Secretaria de Governo Digital, em maio deste ano, recomendações específicas para a adequação do Portal Gov.br à LGPD, no tocante aos procedimentos de coleta de dados pessoais por meio de *cookies*.

3.7. No segundo processo (00001.006312/2022-31), foi juntado o Ofício NUDECON/PDP nº 11/2022 (3522099), de 25 de julho de 2022, por meio do qual a Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro sugere que a ANPD estabeleça padrões para a disponibilização de informações acerca da utilização de *cookies* pelas aplicações de internet, seguindo uma estrutura mínima, cujo conteúdo foi apresentado no próprio ofício.

3.8. O processo foi distribuído a este Gabinete após sorteio realizado no dia 21 de julho de 2022, conforme certificado nos autos (SEI nº 3514975), para que seja relatada a matéria perante o Conselho Diretor.

4. ANÁLISE

I. Aspectos formais

4.1. Inicialmente, verifico que foram observados os procedimentos aplicáveis à hipótese, de modo que a instauração e a instrução do processo obedeceram às disposições regimentais, havendo a necessária motivação para a edição do Guia.

4.2. Em razão de seu caráter não vinculante aos administrados, o Guia Orientativo segue procedimento mais simples de aprovação do que aquele aplicável aos atos normativos editados pela ANPD. Assim, por exemplo, não se demonstra obrigatória a previsão na agenda regulatória, a realização de consulta à sociedade ou a elaboração de análise de impacto regulatório.

4.3. Não obstante, é necessária a observância dos trâmites usuais para a aprovação de matérias pelo Conselho Diretor, particularmente a motivação técnica (apresentada nas duas Notas Técnicas elaboradas pela CGN, SEI nº 3453992 e nº 3500376) e a análise jurídica (realizada pela Procuradoria, conforme a Nota n. 00007/2022/GAB/ASJUR-ANPD/CGU/AGU, SEI nº 3489605).

4.4. Por outro lado, verifica-se que a edição de Guia Orientativo atende às determinações da LGPD (art. 55-J, VI, VII e VIII), que atribuem à

ANPD competência para "promover na população o conhecimento das normas e das políticas públicas sobre proteção de dados pessoais", "promover e elaborar estudos sobre as práticas nacionais e internacionais de proteção de dados pessoais e privacidade" e "estimular a adoção de padrões para serviços e produtos que facilitem o exercício de controle dos titulares sobre seus dados pessoais".

4.5. De forma mais específica, o Regimento Interno (art. 16, II) confere à CGN competência para "elaborar guias e recomendações, bem como proposições normativas, orientações e procedimentos simplificados nos termos da Lei nº 13.709, de 2018, a serem submetidas à aprovação pelo Conselho Diretor".

4.6. Importante considerar que a elaboração de Guias Orientativos é prática comum e disseminada em outras jurisdições, a exemplo da União Europeia. Também a ANPD já publicou diversos Guias Orientativos, sobre temas variados, que incluem a proteção de dados pessoais no contexto eleitoral e o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público.

4.7. Trata-se, nesse sentido, de documento de orientação e de recomendação, que serve ao propósito de esclarecer dúvidas e apresentar de forma transparente os principais entendimentos da Autoridade de proteção de dados pessoais sobre pontos relevantes atinentes à legislação em vigor. Com isso, promove-se a cultura da proteção de dados pessoais e a previsibilidade e a segurança jurídicas no ambiente regulado, além de incentivar os agentes de tratamento a adotar práticas aderentes à legislação, em conformidade com o princípio da responsabilização e prestação de contas.

4.8. Dessa forma, verificado o atendimento aos requisitos formais aplicáveis, bem como a adequação do Guia Orientativo ao propósito de disponibilizar orientações quanto à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, passo à análise de mérito da minuta.

II. Análise de mérito

4.9. Com o avanço da digitalização, proporcionado, entre outros fatores, pela disseminação do acesso à internet e aos dispositivos móveis inteligentes, ampliaram-se sobremaneira as possibilidades de rastreamento de usuários e de titulares de dados pessoais no ambiente online. O tema ganhou projeção para além da comunidade de especialistas, de modo que usuários comuns estão habituados a lidar com situações como a necessidade de conceder permissão para a coleta de seus dados pessoais por aplicativos e a exibição de anúncios que "perseguem" o usuário em qualquer página que acessa na rede.

4.10. Como é usual no processo de inovação, novas tecnologias

proporcionam inúmeros benefícios, porém, podem também impor custos e riscos aos seus usuários, que precisam ser ponderados e avaliados pelas autoridades competentes.

4.11. Assim, por exemplo, pequenas empresas podem anunciar, com relativa facilidade, seus produtos e serviços em páginas eletrônicas, definindo um público segmentado por determinadas características, o que lhes permite conferir maior alcance aos seus negócios e obter maior aproximação com seus consumidores, os quais, por sua vez, também podem ter acesso a serviços relevantes prestados de forma gratuita e a anúncios definidos de acordo com seus interesses. Ao mesmo tempo, dada a complexidade das novas tecnologias e o seu constante processo de transformação, usuários se veem inseridos em situações de maior vulnerabilidade, especialmente em face da assimetria de informação com grandes provedores de aplicações de internet, que respondem pelo tratamento de uma quantidade massiva de dados pessoais.

4.12. No caso específico do uso de *cookies*, tem-se uma tecnologia relativamente simples, que consiste na instalação de pequenos arquivos no dispositivo do usuário para atender a diversas finalidades, algumas delas essenciais para o próprio funcionamento de aplicativos e páginas eletrônicas. É o caso da funcionalidade de gravar opções efetuadas pelo usuário, a exemplo de um produto inserido em um carrinho de compras online ou de sua preferência por acessar uma determinada página em português. A medição de audiência de uma página eletrônica e a formação de perfis comportamentais para fins publicitários são outras finalidades relevantes viabilizadas pelo uso de cookies.

4.13. Como destaca o Information Commissioner's Office (ICO), autoridade de proteção de dados do Reino Unido, o propósito inicial dos cookies era o de manter registro sobre as preferências de um usuário apenas em relação a uma página eletrônica específica, como em sites de *e-commerce*. Ainda segundo o ICO:

A Internet Engineering Taskforce (IETF) publicou a especificação original para cookies (RFC 2109) em fevereiro de 1997. Esta afirmava que os cookies devem corresponder ao URL que o indivíduo vê em seu navegador. Por outras palavras, os cookies foram originalmente destinados a serem utilizados apenas para rastrear a atividade de uma pessoa no site visitado. A especificação também mencionava que o usuário deveria ter “controle considerável” sobre o gerenciamento de cookies por “razões de privacidade”. À medida que a internet e seu papel em nossas vidas evoluíram, também evoluíram as abordagens para identificar, rastrear, criar perfis e segmentar usuários individuais. O uso de cookies evoluiu de sua finalidade original para um veículo de coleta e tratamento de

volumes significativos de informações de dispositivos eletrônicos e de dados de natureza altamente pessoal. A evolução dos cookies e sua destinação para a publicidade direcionada é um alerta sobre os riscos de redirecionar a tecnologia para novos fins sem também construir salvaguardas para a proteção contra danos e usos indevidos. (ICO. [Data protection and privacy expectations for online advertising proposals](#), nov. 2021, p. 19-20).

4.14. O fato é que o uso de *cookies* desempenha um papel essencial em todo o ecossistema digital baseado em dados pessoais, em particular no que concerne à publicidade segmentada, trazendo, no entanto, riscos à privacidade e à proteção de dados pessoais de titulares. Por isso, revela-se crucial que os benefícios gerados pelos *cookies* e tecnologias similares de rastreamento sejam acompanhados por um uso responsável, compatível com princípios básicos previstos na legislação em vigor, tais como transparência e autodeterminação informativa.

4.15. Diante desse cenário, revela-se conveniente e oportuna a edição do Guia Orientativo "Cookies e a LGPD". De fato, a publicação de orientações aos regulados constitui um primeiro, porém relevante passo para fortalecer a cultura da proteção de dados pessoais no ambiente digital e incentivar a adoção de boas práticas, que promovam a transparência das informações prestadas pelos controladores aos titulares e, consequentemente, o empoderamento destes.

4.16. Importante mencionar que a iniciativa da ANPD se soma a de autoridades de proteção de dados de outros países, que têm dedicado esforços significativos para ampliar a proteção da privacidade de titulares no ambiente digital. Na França, por exemplo, a *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* - CNIL publicou uma série de recomendações e diretrizes sobre o uso de cookies nos últimos anos ([CNIL I](#)), tema que também integrou a lista de temas prioritários para a atuação de fiscalização da autoridade francesa no ano de 2021 ([CNIL II](#)). Por sua vez, a Agencia Española de Protección de Datos - AEPD publicou, recentemente, uma versão atualizada de seu Guia sobre o uso de cookies ([AEPD](#)). Já o ICO publicou um Guia sobre o uso de cookies e tecnologias similares ([Guia Cookies ICO](#)), além de um amplo estudo, já citado, sobre iniciativas que propõem substituir o uso de cookies por tecnologias menos invasivas à privacidade dos titulares ([Data protection and privacy expectations for online advertising proposals](#)). Posteriormente, junto com a Competition Market Authority (CMA), o ICO firmou um acordo com o Google a fim de assegurar que, entre outros objetivos, o chamado "Privacy Sandbox", tecnologia em desenvolvimento pela empresa e que deve substituir o uso de cookies de terceiros, observe a legislação de proteção de dados ([ICO CMA Privacy Sandbox](#)). Todas essas iniciativas demonstram a relevância e a atualidade do tema, indicando que a publicação de um Guia

pela ANPD segue as tendências internacionais em torno do assunto.

4.17. Quanto ao conteúdo, o Guia está dividido em quatro seções: (i) conceito e classificações; (ii) *cookies* e a LGPD; (iii) políticas de *cookies*; e (iv) *banners* de *cookies*.

4.18. A primeira apresenta as definições mais usuais de *cookies*, classificando-os de acordo com a entidade responsável pela sua gestão, a necessidade, a finalidade e o período de retenção das informações.

4.19. A segunda seção aborda as principais normas da LGPD aplicáveis ao tratamento de dados pessoais coletados por meio de *cookies*, incluindo análise das duas bases legais mais comuns, isto é, consentimento e legítimo interesse.

4.20. As seções três e quatro trazem exemplos e orientações práticas, incluindo imagens ilustrativas sobre a elaboração da política de *cookies* e dos *banners* de *cookies*. Assim, entre outras recomendações, o Guia orienta que o *banner* de primeiro nível contenha botão de fácil visualização, que permita rejeitar todos os *cookies* não necessários. Já o *banner* de segundo nível deve descrever as categorias de *cookies* de acordo com suas finalidades e desativar os *cookies* baseados no consentimento por padrão.

4.21. Em suma, o Guia apresenta orientações e recomendações importantes para a adequação de agentes de tratamento às disposições da LGPD, tomando por base as melhores práticas utilizadas no ambiente digital e as disposições da LGPD aplicáveis, razão pela qual entendo pertinente a continuidade do procedimento de deliberação, com a consequente submissão do presente voto e da versão revista e consolidada do Guia à apreciação dos demais membros do colegiado.

4.22. Ressalto que realizei ajustes formais no Guia, com o objetivo de aprimorar a redação, reforçar argumentos e facilitar a sua compreensão pelos administrados, conforme se pode verificar na versão com marcas de revisão anexada ao processo (SEI nº 3677225). Também foi juntada aos autos a versão final e consolidada da minuta (SEI nº 3677268).

5. VOTO

5.1. Diante de todo o exposto, voto pela aprovação do Guia Orientativo - Cookies e a LGPD nos termos da minuta revista e consolidada anexada aos autos (SEI nº 3677268), em conformidade com os dispositivos pertinentes da LGPD e do Regimento Interno.

5.2. Considerando a relevância da matéria e a premente necessidade de expedir orientações sobre o tema, proponho a votação por meio de circuito deliberativo, nos termos do § 1º do art. 40, do Regimento Interno.

5.3. Por fim, solicito à Secretaria-Geral que, após a aprovação do Guia, providencie a juntada da versão final do documento aos processos 000261.000005/2021-02 e 00001.006312/2022-31, sugerindo-se o seu posterior encaminhamento, respectivamente, à Secretaria de Governo Digital e à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, mediante Ofício do Presidente da ANPD.

5.4. É como voto.

MIRIAM WIMMER

Diretora Relatora



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Wimmer, Diretor(a)**, em 06/10/2022, às 16:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3539869** e o código CRC **707832BC** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3539869

GUIA

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

**VERSÃO 1.0
OUT. 2022**





GUIA

—

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

[Versão para Conselho Diretor](#)

Outubro/2022

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração

Alexandra Krastins Lopes

Andressa Girotto Vargas

Davi Téofilo Nunes de Oliveira

Isabela Maiolino

Jeferson Dias Barbosa

Lucas Borges de Carvalho

Marcelo Santiago Guedes

Thiago Moraes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	4
1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES	6
1.1 O que são <i>cookies</i>?	6
1.2 Categorias de <i>cookies</i>	7
1.2.1 <i>Cookies</i> de acordo com a entidade responsável pela sua gestão	7
1.2.2 <i>Cookies</i> de acordo com a necessidade.....	8
1.2.3 <i>Cookies</i> de acordo com a finalidade:.....	<u>108</u>
1.2.4 <i>Cookies</i> de acordo com o período de retenção das informações	<u>109</u>
2. COOKIES E A LGPD	<u>1110</u>
2.1 Aspectos Gerais.....	<u>1110</u>
2.2 Hipóteses Legais	<u>1513</u>
2.2.1 Consentimento	<u>1614</u>
2.2.2 Legítimo interesse	<u>2018</u>
3. POLÍTICAS DE <i>COOKIES</i>.....	<u>2421</u>
4. BANNERS DE <i>COOKIES</i>.....	<u>2522</u>
4.1 O que observar na elaboração	<u>2623</u>
4.1.1 <i>Banners</i> de primeiro nível	<u>2623</u>
4.1.2 <i>Banners</i> de segundo nível	<u>2624</u>
4.2 O que evitar na elaboração de <i>banners</i> de <i>cookies</i>.....	<u>2926</u>
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	<u>3530</u>

APRESENTAÇÃO

1. Diariamente, ao ingressar em uma página na internet, somos avisados de que o *site* em questão utiliza *cookies*. Por isso, é necessário aceitar, recusar ou gerenciar preferências – neste último caso, indicando, de forma mais específica, quais categorias de *cookies* e respectivas

finalidades poderão ser utilizadas pelo provedor do serviço. Os cookies desempenham atualmente um papel importante na Internet, aprimorando, em alguns casos, a experiência dos usuários e sustentando determinados modelos de negócios. Dentre outras finalidades, os *cookies* viabilizam o funcionamento de páginas eletrônicas e a prestação de serviços na internet, incluindo a medição do desempenho de uma página e a apresentação de anúncios personalizados.

2. Embora a forma de apresentação das informações relativas ao uso de *cookies* seja distinta e possa variar muito de acordo com a página acessada, ao concordar com as condições estipuladas, o usuário estará sujeito a algum tipo de rastreamento das atividades que realiza na internet, seja pelo responsável pelo site ou por terceiros. Por isso, assim como pode ocorrer com o uso de tecnologias similares, a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais.

3. Um dos potenciais problemas relacionados ao uso de sistemas que utilizam *cookies* é a falta de transparência, isto é, a não disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a coleta e a realização do tratamento, o que pode inviabilizar ou restringir indevidamente o controle do titular sobre os seus dados pessoais. Os riscos à privacidade podem ser ampliados nas situações em que a falta de transparência está associada a práticas de coleta de quantidades massivas de informações pessoais para fins de identificar, rastrear e criar perfis comportamentais de usuários. Da mesma forma, deve-se considerar a existência de situações que envolvem maior potencial de dano, por exemplo, quando os dados coletados no ambiente online são utilizados para a formação de perfis comportamentais, com base nos quais, eventualmente, podem ser negados os acessos a direitos e a serviços essenciais.

4. Considerando esses aspectos, que denotam tanto a importância quanto os riscos envolvidos na utilização de *cookies* no ambiente digital, o presente Guia apresenta um panorama geral sobre o tema, analisa os principais conceitos e categorias de *cookies*,e examina as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização.⁷

5. Ademais, este Guia busca identificarr práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente, quanto aos *banners* de *cookies* inseridos em sítios eletrônicos. e, ainda, instrui tal elaboração por meio de exemplos ilustrativos.

6. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

7. Ressalta-se que a observância do contido neste Guia não isenta os agentes de tratamento de observarem os demais preceitos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) para fins de conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais, além de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados.

8. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da **Plataforma Fala.BR** (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES

1.1 O que são *cookies*?

9. *Cookies* são arquivos instalados no dispositivo de um usuário que permitem a coleta de determinadas informações, inclusive de dados pessoais em algumas situações, visando ao atendimento de finalidades diversas.¹ Entre essas informações, muitas são essenciais para o funcionamento adequado e seguro de páginas eletrônicas e para viabilizar a oferta de serviços no ambiente digital. Assim, por exemplo, a utilização de *cookies* pode identificar um usuário antes de realizar uma transação *online* ou, ainda, “lembra” opções feitas anteriormente, tais como o idioma utilizado, o tipo de produto preferido, as senhas e os logins utilizados em sítios eletrônicos, bem como produtos que foram adicionados ao carrinho para a realização de uma compra. Além disso, podem ser utilizados para outros fins, tais como a medição de audiência de uma página e a oferta de anúncios personalizados.

¹ Outras possíveis definições podem ser consultadas em: HOOFNAGLE, et al. *Behavioral Advertising: The Offer You Cannot Refuse*. Harvard Law & Policy Review, vol.6, n. 273, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2137601 e KRISTOL, David.M. *HTTP Cookies: Standards, Privacy, and Politics*. ACM Transactions on Internet Technology, Vol. 1, No. 2, 2001. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/502152.502153>.

10. Destaca-se, ainda, que *cookies* permitem armazenar nos dispositivos dos usuários uma série de dados. As informações coletadas e armazenadas pelos *cookies* podem se referir diretamente a pessoas naturais ou, ainda, permitir indiretamente a sua identificação, mediante, por exemplo, a realização de inferências e o cruzamento com outras informações e, por vezes, por meio da formação de perfis comportamentais. Neste último caso, ~~ainda que o titular não seja individualmente identificado~~, é possível considerar ~~seu~~ o perfil comportamental como um dado pessoal, uma vez que associado a uma pessoa natural ~~identificada~~.² Nesse sentido, nas hipóteses acima mencionadas, as informações pessoais coletadas por meio de cookies podem ser consideradas ~~dados~~ dados pessoais, cujo tratamento é regulado pela ~~Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)~~.

1.2 Categorias de *cookies*

11. As categorias para definição dos *cookies* são diversas e podem partir de diferentes perspectivas. No presente Guia, serão apresentadas algumas essas categorias mais comumente utilizadas, de forma não exaustiva, organizadas pelos tipos de cookies mais usuais. Importante considerar que um mesmo *cookie* pode ser incluído em mais de uma categoria.

12. Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de *cookies* de acordo com: (i) ~~o agente de tratamento~~ a entidade responsável pela sua gestão; (ii) a necessidade; (iii) a finalidade; e (iv) o período de retenção das informações.

1.2.1 Cookies de acordo com a entidade responsável pela sua gestão

13. Dependendo do ~~agente de tratamento~~ que gerencia o dispositivo ou o domínio a partir ~~de qual os cookies são enviados ou processados e os dados são obtidos~~, ~~as seguintes categorias de cookies podem ser estabelecidas:~~

a) Cookies próprios ou primários: são os *cookies* ~~gerados definidos diretamente a partir de um dispositivo ou domínio gerenciado pelo próprio agente de tratamento e a partir do qual o serviço solicitado pelos usuários é fornecido, sendo definido~~ pelo site ou aplicação que o titular está visitando. Os *cookies*

² Conforme o art. 12, § 2º, da LGPD: “Art. 12. Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada”.

primários geralmente não podem ser usados para rastrear a atividade em outro site que não seja o site original em que foi colocado. Esses tipos de *cookies* podem incluir informações como credenciais de *login*, itens do carrinho de compras ou idioma preferido.

a)b) Cookies de terceiros: são *cookies* criados por um domínio diferente daquele que o titular está visitando. Decorrem de funcionalidades de outros domínios que são incorporadas a uma página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios. não gerenciado pelo agente de tratamento, mas por outra organização que trata quaisquer dados obtidos por meio dos cookies. Refere-se, portanto, a um *cookie* definido por um controlador que é distinto daquele que opera o site visitado pelo usuário.

É importante mencionar que não devem ser considerados cookies primários aqueles que, embora disponibilizados a partir de um dispositivo ou domínio sob responsabilidade do próprio controlador ou de seu operador, são subsequentemente gerenciados por terceiros e utilizados para os seus próprios fins. É o que ocorre, por exemplo, caso o terceiro trate os dados coletados por meio desses cookies para melhorar os seus próprios serviços ou para ofertar serviços de publicidade a outras entidades interessadas.

14. Outra classificação que merece destaque para o presente estudo é quanto à necessidade dos cookies. Esta classificação é especialmente relevante para a definição da hipótese legal que autoriza o uso de *cookies* e a coleta de dados pessoais, como, por exemplo, o consentimento e o legítimo interesse, conforme abordado na próxima seção deste Guia.

1.2.2 Cookies de acordo com a necessidade

b)c) Cookies necessários: são aqueles utilizados para que o site ou aplicação realize funções básicas e opere corretamente. Por isso, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço. Dessa forma, as atividades abrangidas como estritamente necessárias incluem aquelas relacionadas à funcionalidade específica do serviço, ou seja, sem elas o usuário não seria capaz de realizar as

principais atividades do site ou aplicação. Essa categoria se restringe ao essencial para prestar o serviço solicitado pelo titular, não contemplando finalidades não essenciais, que atendam a outros interesses do controlador.

~~Portanto, aquilo que é considerado estritamente necessário está relacionado ao titular de dados, e não ao controlador do site ou aplicação. Por exemplo, embora um determinado controlador possa considerar cookies de publicidade como “necessários” para as suas atividades, porque trazem as receitas de financiamento do seu serviço, esses cookies não são estritamente necessários para o titular de dados, razão pela qual não se enquadram nessa categoria. Os cookies necessários também podem estar relacionados ao cumprimento de obrigações legais e regulamentares aplicáveis ao controlador, como, por exemplo, aquelas que decorrem de requisitos de segurança da informação.~~

d) Cookies não necessários: são cookies que não se enquadram na definição de cookies necessários e ~~que cuja desabilitação não impede o funcionamento do site ou aplicação ou a utilização dos serviços pelo usuário, caso estejam desabilitados, o site ou aplicação ainda funcionará e o usuário poderá utilizar os serviços.~~ Nesse sentido, cookies não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço, ~~da aplicação~~ ou da página eletrônica. ~~Assim, se um cookie não é considerado essencial para o funcionamento da página, da aplicação ou para o fornecimento do serviço, estará enquadrado nessa categoria.~~ Exemplos de cookies não necessários incluem, entre outros, aqueles utilizados para rastrear comportamentos, medir o desempenho da página ou serviço, além de exibir anúncios ou outros conteúdos incorporados.

13. Vale ressaltar que a distinção entre cookies necessários e não necessários é especialmente relevante para a definição da hipótese legal que autoriza o uso de cookies e a coleta de dados pessoais, como, por exemplo, o consentimento e o legítimo interesse, conforme abordado na próxima seção deste Guia.

1.2.3 Cookies de acordo com a finalidade:

e) **Cookies analíticos ou de desempenho:** possibilitam coletar dados e informações sobre como os usuários utilizam o site, quais páginas visitam com mais frequência naquele site, a ocorrência de erros ou informações sobre o próprio desempenho do site ou da aplicação. ~~Esses cookies monitoram apenas o desempenho do site à medida que o usuário interage, não coletando informações sobre os visitantes, sendo as informações utilizadas apenas para melhorar a funcionalidade de um site ou aplicação.~~

f) **Cookies de funcionalidade:** são usados para fornecer os serviços básicos solicitados pelo usuário, e possibilitam lembrar preferências do site ou aplicação, como nome de usuário, região, ou idioma, permitindo que sejam apresentados conteúdos adequados ao usuário. Os cookies de funcionalidade podem incluir cookies próprios, de terceiros, persistentes ou de sessão.

e) **Cookies de publicidade:** são utilizados para coletar informações do titular com a finalidade de exibir anúncios. Mais especificamente, a partir da coleta de informações relativas a seus aos hábitos de navegação do usuário, os cookies de publicidade permitem identificar o usuário sua identificação, a construção de perfis e a exibição de anúncios personalizados de acordo com os seus interesses.

1.2.4 Cookies de acordo com o período de retenção das informações

e) **Cookies de sessão ou temporários:** são projetados para coletar e armazenar ~~dados por um período limitado, por exemplo, informações~~ enquanto os titulares acessam um site. ~~Costumam ser descartados após o encerramento da sessão, isto é, após o usuário fechar o navegador.~~ São utilizados regularmente para armazenar informações que só são relevantes para a prestação de um serviço solicitado pelos usuários ou com uma finalidade específica temporária, ~~e que desaparecem com o encerramento da sessão,~~

como ocorre, por exemplo, em geral, com uma lista de produtos no carrinho de um site de compras.

e)j) **Cookies persistentes:** os dados coletados por meio desses cookies ficam armazenados e podem ser acessados e processados por um período definido pelo controlador, que pode variar de alguns minutos a vários anos. A esse respeito, deve ser avaliado no caso concreto se a utilização de *cookies* persistentes é necessária, uma vez que as ameaças à privacidade podem ser reduzidas com a utilização de *cookies* de sessão. Em qualquer caso, quando são utilizados *cookies* persistentes, é recomendável limitar sua duração no tempo, tanto quanto possível, considerando a finalidade para a qual foram coletados e serão tratados, conforme exposto mais adiante neste Guia.

~~As categorias de cookies apresentadas acima não devem ser consideradas uma lista exaustiva, tendo sido organizada pelos tipos de cookies mais usuais. Os agentes de tratamento podem escolher outra classificação que melhor se adapte aos fins dos cookies por eles utilizados, desde que seja respeitado o princípio da transparência para com os titulares dos dados.~~

2. COOKIES E A LGPD

2.1 Aspectos Gerais

15.14. Os *cookies* constituem um mecanismo útil para diversas finalidades, dentre as quais as de identificação de usuários, viabilização de pagamentos online, realização e apresentação de anúncios e medição da eficácia de um serviço ou de uma página eletrônica. No entanto, o atendimento a essas finalidades somente será legítimo se respeitados os princípios, os direitos dos titulares e o regime de proteção de dados previstos na LGPD os direitos dos titulares, como, por exemplo, a privacidade e a autodeterminação informativa, conforme disposto no art. 2º, I e II, da LGPD.

16.15. Informações Dados pessoais armazenadas em dispositivos eletrônicos, especialmente quando coletadas a partir de interações realizadas em um sítio na internet, em um aplicativo ou em um serviço digital, podem revelar diversos aspectos da personalidade e do comportamento de pessoas. Em tais contextos, estas e essas pessoas são e colocam das em uma

posição de maior vulnerabilidade especialmente em face da assimetria de informação com relação a grandes provedores de aplicações de internet, que respondem pelo tratamento de uma quantidade massiva de dados pessoais ou, ainda, em face dos agentes de tratamento, notadamente quando não são observados os seus direitos e expectativas legítimas dos titulares ou quando os propósitos do tratamento não são apresentados de forma clara, precisa e facilmente acessível.

17. 16. Antes mesmo da publicação da LGPD, o Marco Civil da Internet (MCI, Lei nº 12.965/2014) já havia reconhecido que, ao lado da liberdade de expressão, a garantia da privacidade e de proteção de dados pessoais é condição essencial para o pleno exercício do direito de acesso à rede (arts. 3º, 7º e 8º). O MCI também estabeleceu forte proteção aos dados pessoais, ao prever que a sua guarda e disponibilização “*devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas*”. Além disso, a disponibilização de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, mesmo quando associados a dados pessoais, para autoridades públicas ou para terceiros, somente pode ocorrer, em regra, mediante ordem judicial.³

18. O art. 7º do MCI assegura aos usuários da internet outros direitos que, em conjunto, fortalecem a transparência e o livre acesso à informação, limitam o fornecimento de dados pessoais a terceiros, destacam o consentimento enquanto meio legítimo para o tratamento de dados pessoais e asseguram o direito de exclusão definitiva de dados coletados ao término da relação entre as partes.

19. 17. Essas As disposições protetivas do MCI foram ampliadas pela LGPD, norma que dispôs sobre a proteção de dados pessoais de forma mais abrangente, incluindo a previsão de direitos para os titulares, de princípios norteadores para o tratamento de dados pessoais e de obrigações para os agentes de tratamento. Entre as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies* ou de outras tecnologias de rastreamento *online*, merecem destaque as seguintes:

³ A matéria está regulada no art. 10 do MCI, que ressalva a possibilidade de acesso a dados cadastrais por autoridades administrativas competentes. Em sentido similar, os incisos II e III do art. 7º asseguram a inviolabilidade e o sigilo do fluxo das comunicações privadas pela internet, incluindo das comunicações privadas armazenadas, “salvo por ordem judicial”.

(i) **Princípios da finalidade, necessidade e adequação** (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de *cookies* deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, a finalidade que justifica a utilização de determinada categoria de cookies deve ser específica e informada ao titular, e a coleta de dados deve ser compatível com tal finalidade, como, por exemplo, para fins de medição de audiência ou de exibição de anúncios publicitários. Por exemplo, caso o responsável pela página eletrônica informe ao titular que utiliza *cookies* apenas para a finalidade de medição de audiência, não poderá utilizar as informações coletadas para fins distintos e não compatíveis com essa finalidade, tais como para a formação de perfis e a exibição de anúncios. Da mesma forma, não poderá coletar outros dados pessoais não relacionados ou não compatíveis com essa finalidade. Por isso, não se admite a indicação de finalidades genéricas, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos *cookies*. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “*dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados*”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados;

(ii) **Princípios do livre acesso e da transparência** (art. 6º, IV e VI): impõem ao agente de tratamento a obrigação de fornecer aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*. Também é importante que sejam fornecidas informações sobre o eventual compartilhamento de dados com terceiros e sobre os direitos assegurados ao titular, entre outros aspectos indicados no art. 9º da LGPD.

-Uma boa prática é a indicação ao titular sobre como gerenciar preferências de *cookies* em seu próprio navegador ou aparelho. Assim, por exemplo, pode ser objeto de explicação a forma pela qual os *cookies* podem ser excluídos ou, ainda, como desabilitar *cookies* de terceiros. Importante ressaltar que o **gerenciamento de cookies pelo navegador possui uma função complementar**, que não afasta a necessidade de disponibilização ao titular de um mecanismo direto e próprio para o gerenciamento de *cookies* e para o exercício de seus direitos, sempre acompanhado da indicação das informações correspondentes. Quanto à forma de apresentação, **essas informações podem ser indicadas, por exemplo, em banners, apresentados após o acesso a uma página na internet; e, de forma mais detalhada, em políticas ou avisos de privacidade**, que contenham informações sobre a política de *cookies* utilizada pelo agente de tratamento, conforme as recomendações apresentadas neste Guia.⁷

(iii) **Direitos do titular:** entre outros, são especialmente relevantes no contexto da utilização de *cookies*, o direito de acesso, de eliminação de dados, de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento, sempre mediante procedimento gratuito e facilitado, conforme previsto no art. 18 da LGPD.

Para o atendimento a essa determinação legal, é recomendável a disponibilização ao titular de mecanismo para o “gerenciamento de *cookies*”, por meio do qual seja possível, por exemplo, rever permissões anteriormente concedidas, como na hipótese de revogação de consentimento relacionado ao uso de *cookies* para fins de marketing, [quando essa for a base legal utilizada](#).

Importante enfatizar que, independentemente da tecnologia utilizada, **não são compatíveis com a LGPD práticas que impliquem a coleta indiscriminada de dados pessoais – sem finalidade especificamente definida e clara para o titular – e o correspondente rastreamento ilimitado** de seus titulares no ambiente digital. A violação aos direitos dos titulares ocorrerá, especialmente, quando a coleta não estiver amparada em uma hipótese legal apropriada e não forem disponibilizadas

informações claras, precisas e facilmente acessíveis que confirmam ao titular a efetiva possibilidade de compreender e de controlar o uso de seus dados pessoais.⁴

(ii)(iv) Término do tratamento e eliminação de dados pessoais: a LGPD prevê que, como regra geral, os dados pessoais devem ser eliminados após o término do tratamento, o que pode ocorrer, por exemplo, quando a finalidade for alcançada ou a eliminação for legitimamente solicitada pelo titular. Dessa forma, o armazenamento de informações pessoais após o término do tratamento somente é admitido em hipóteses excepcionais, tal como para fins de cumprimento de obrigação legal, entre outras hipóteses previstas no art. 16 da LGPD. Daí decorre que **o período de retenção de cookies deve ser compatível com as finalidades do tratamento, limitando-se ao estritamente necessário para se alcançar essa finalidade.** Por isso, períodos de retenção indeterminados, excessivos ou desproporcionais em relação às finalidades do tratamento não são compatíveis com a LGPD.⁵

(iii)(v) Hipóteses legais: são as hipóteses em que a LGPD autoriza o tratamento de dados pessoais, conforme o disposto no art. 7º e no art. 11, este no caso de dados pessoais sensíveis. Assim, sempre que envolvido tratamento de dados pessoais, a utilização de *cookies* somente poderá ser admitida se identificada a hipótese legal aplicável pelo controlador e atendidos os requisitos específicos estipulados para esse fim na LGPD.

2.2 Hipóteses Legais⁴

20.18. A seguir serão apresentadas duas hipóteses legais, o consentimento e o legitimo interesse, as mais usuais e relevantes para o contexto analisado. A indicação efetuada neste Guia não é exaustiva, uma vez que a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* pode,

⁴ As orientações aqui apresentadas sobre as bases legais do consentimento e do legitimo interesse seguem, com adaptações, o exposto no *Guia Orientativo – Aplicação da LGPD por agentes de tratamento no contexto eleitoral*, p. 21-25; e 27-29. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documents-e-publicacoes/guia_lgpd_final.pdf.

eventualmente, se amparar em outras hipóteses legais, desde que atendidos os requisitos previstos na LGPD.

2.2.1 Consentimento

21.19. De acordo com a LGPD, o consentimento deve ser livre, informado e inequívoco. O consentimento será livre quando o titular realmente tiver o poder de escolha sobre o tratamento de seus dados pessoais. Ou seja, deve lhe ser assegurada a possibilidade efetiva de aceitar ou recusar a utilização de *cookies*, sem consequências negativas ou intervenções do controlador que possam vir a viciar ou a prejudicar a sua manifestação de vontade.

22.20. Em razão desse requisito legal, não é compatível com a LGPD a obtenção “forçada” do consentimento, isto é, de forma condicionada ao aceite integral das condições de uso de *cookies*, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular. Deve-se ressalvar, no entanto, que a regularidade do consentimento deve ser verificada de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto, considerando-se, em particular, se é fornecida ao titular uma alternativa real e satisfatória.

23.21. O consentimento também deve ser informado, exigindo-se, para tanto, que sejam apresentadas ao titular todas as informações necessárias para uma avaliação e uma tomada de decisão consciente a respeito da autorização ou recusa para a utilização de *cookies*. Assim, como já mencionado, devem ser fornecidas aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*, entre outras informações indicadas no art. 9º da LGPD.

24.22. É importante ressaltar que essas informações se vinculam à própria utilização do dado pessoal. Qualquer alteração das premissas adotadas para a obtenção do consentimento macula a hipótese legal adotada, exigindo novo consentimento pelo titular de dados, ou a utilização de outra hipótese legal, de acordo com as novas premissas estabelecidas e com todas as informações necessárias para tanto.

25.23. Além disso, o consentimento deve ser inequívoco, o que demanda a obtenção de uma manifestação de vontade clara e positiva do titular dos dados, não se admitindo a sua inferência ou a obtenção de forma tácita ou a partir de uma omissão do titular. Por isso, dada a incompatibilidade com as disposições da LGPD, não é recomendável a utilização de *banners* de *cookies* com opções de autorização pré-selecionadas ou a adoção de mecanismos de

consentimento tácito, como a pressuposição de que, ao continuar a navegação em uma página, o titular forneceria consentimento para o tratamento de seus dados pessoais.

26.24. No caso de coleta de dados sensíveis com base no consentimento do titular, é necessário que, **adicionalmente, o consentimento seja obtido por forma específica e destacada**, conforme preconiza o art. 11, I, da LGPD. Em relação à forma destacada, recomenda-se que a autorização para tratamento de dados sensíveis conste separadamente do texto principal ou, ainda, que se usem recursos para evidenciá-lo, de modo a indicar quais dados sensíveis serão coletados e para qual finalidade específica serão utilizados pelo agente de tratamento.

27.25. Em qualquer caso, deve ser disponibilizado ao titular um procedimento simplificado e gratuito para revogar o consentimento fornecido para a utilização de cookies, de forma similar ao procedimento utilizado para obtê-lo. Nesse sentido, o art. 8º, § 5º, da LGPD, estabelece que “*o consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado*”. O ato de revogação é unilateral e deverá ser atendido sempre que requisitado pelo titular.

28.26. Importante observar que compete ao controlador a responsabilidade de comprovar que o consentimento foi obtido com respeito a todos os parâmetros estabelecidos pela LGPD. Dessa forma, é uma boa prática o registro e a documentação de todos os requisitos necessários para a comprovação de que o consentimento não possui vícios e contou com todas as informações necessárias.

29.27. Diante do que estabelecem esses requisitos legais, pode-se afirmar que não é apropriado utilizar a hipótese legal do consentimento nas hipóteses de cookies estritamente necessários. Isso porque, nestes casos, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço, de modo que não há condições efetivas para uma manifestação livre do titular ou, ainda, para que se assegure a este a real possibilidade de escolher entre aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais.

30.28. De forma similar, o consentimento não será a hipótese legal apropriada se o tratamento for estritamente necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais, notadamente quando demonstrada a existência de um vínculo claro e direto entre a coleta de dados por meio de cookies e o exercício de prerrogativas estatais típicas por

entidades e órgãos públicos.⁵ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

31.29. Assim, embora inexista hierarquia ou preferência entre as hipóteses legais previstas na LGPD, o recurso ao consentimento será mais apropriado quando a coleta de informações for realizada por *cookies* não necessários. Nessas situações, a coleta da informação não é essencial para a adequada prestação do serviço ou para assegurar o funcionamento da página eletrônica. De fato, como visto anteriormente, *cookies* não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios ou da formação de perfis comportamentais. Nesses casos, torna-se possível fornecer ao usuário uma opção genuína entre aceitar ou recusar a instalação de *cookies* para uma ou mais dessas finalidades, pressuposto central para a utilização da hipótese legal do consentimento.

Exemplo 1. Coleta de *cookies* em página eletrônica de supermercado.

Ao acessar a página eletrônica de um supermercado para efetuar a compra de um produto, o usuário é direcionado a um banner no qual consta a informação de que “esta página utiliza cookies para melhorar a sua experiência, otimizar funcionalidades, obter estatísticas de uso e encaminhar anúncios relevantes para você”. Nenhuma informação adicional é apresentada e a única opção fornecida é expressa na caixa “Estou de acordo”.

Análise: Os cookies cuja coleta é informada pelo banner disponível na página do supermercado se caracterizam como cookies não necessários, tendo o agente de tratamento optado por solicitar o consentimento do titular. O fornecimento de uma opção única para o titular dos dados, sem a possibilidade de recusar a utilização de

⁵ Vale ressaltar que “o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais”. *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

cookies não necessários, contraria a exigência de que o consentimento seja livre. Além disso, a ausência de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, viola a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Por fim, a não disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, também é uma prática incompatível com a LGPD.

Exemplo 2. Adequação da página eletrônica de uma escola à LGPD.

Uma escola recebeu uma reclamação de uma associação de pais sobre a falta de transparéncia da coleta de dados pessoais por meio de cookies em sua página eletrônica. Ao usuário que acessava a página era apresentado apenas um banner com o botão “entendi”, acompanhado da informação “ao clicar em ‘entendi’, você concorda com o armazenamento de cookies no seu dispositivo para melhorar a navegação no site e os nossos serviços, assim como para auxiliar nossos esforços de marketing”. Após a realização de estudos e a identificação de boas práticas, que contou com a colaboração do encarregado e o apoio da alta administração, a nova versão da página da escola ~~foi passando a~~ apresenta ao usuário um banner com a seguinte informação: “esta página utiliza cookies necessários para o seu funcionamento. Se você fornecer o seu consentimento, também utilizaremos cookies para coletar dados que irão permitir a exibição de anúncios personalizados.” Além dessas informações, o banner passou a contar com três opções, todas com o mesmo formato e destaque: “aceitar todos os cookies”; “rejeitar todos os cookies”; e “gerenciar cookies”. Ao clicar nesta última opção, o usuário é direcionado para um banner de segundo nível, do qual constam informações mais detalhadas sobre o uso de cookies, tais como as suas respectivas finalidades específicas e o período de retenção. Os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão, com a possibilidade de o usuário marcar as opções que entender adequadas para a coleta de seus dados pessoais.

Análise: A possibilidade de aceitar ou recusar a utilização de *cookies* não necessários, de modo independente dos *cookies* necessários, permite que o consentimento seja livre. Além

disso, os novos banners e o banner de segundo nível passaram a trazer informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, em conformidade com a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Adicionalmente, em conformidade com o disposto na LGPD, os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão. Por fim, faltou apenas a disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, para que a página estivesse compatível com a LGPD.

2.2.2 Legítimo interesse

32.30. A hipótese legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “*exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais*” (art. 7º, IX).

33.31. O interesse do controlador será considerado legítimo quando não encontrar óbices legais, isto é, quando for compatível com o ordenamento jurídico e não for contrário às contrariar as disposições da lei. Além disso, o controlador deverá avaliar, em momento anterior à realização de qualquer operação baseada em legítimo interesse, se, no caso, prevalecem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais e, portanto, impeçam a realização do tratamento. a proporcionalidade entre, de um lado, os interesses que legitimam o tratamento e, de outro, os direitos e as legítimas expectativas dos titulares. Como em qualquer operação de tratamento de dados, é importante também Deverá, ainda, comprovar a adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de salvaguardar a operação e os dados utilizados, garantindo a segurança do tratamento e a transparência para os titulares.

34.32. A avaliação a ser realizada pelo controlador acerca das legítimas expectativas do titular de dados deve considerar o respeito aos seus direitos e liberdades individuais do titular de dados. Para ser adequado o tratamento, o controlador deve se certificar de que a utilização pretendida, além de não ferir direitos e liberdades, poderia ser razoavelmente prevista pelo titular de dados, isto é, que seria possível ao titular supor que aquela utilização poderia ocorrer

com seus dados pessoais a partir das informações prestadas pelo controlador no momento da coleta do dado pessoal. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

35.33. De forma geral, o legítimo interesse poderá ser a hipótese legal apropriada nos casos de utilização de *cookies* estritamente necessários, isto é, aqueles que são essenciais para a adequada prestação do serviço ou para o funcionamento da página eletrônica, o que pode ser entendido como uma forma de apoio e promoção de atividades do controlador e de prestação de serviços que beneficiem o titular (art. 10, I e II, LGPD). A análise, no entanto, deve considerar as peculiaridades de cada situação concreta e avaliar se, no caso, não prevalecem os direitos e interesses dos titulares, observados os demais requisitos legais aplicáveis.

36.34. No caso do setor público, a hipótese legal do legítimo interesse ~~não~~ poderá amparar a coleta dos dados pessoais por meio de *cookies*, salvo, conforme orientação já firmada pela ANPD, em caso de vínculo claro e direto entre o tratamento e o exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.⁶ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

35. A utilização de *cookies* para fins de medição de audiência (*cookies* analíticos ou de medição) pode ser amparada na hipótese legal do legítimo interesse em determinados contextos, observados, em qualquer hipótese, os requisitos previstos na LGPD. Em particular, é razoável supor que a medição de audiência constituirá um interesse legítimo do controlador, bem como que os riscos à privacidade de titulares serão de menor monta quando o tratamento se limitar à finalidade específica de identificação de padrões e tendências, com base em dados agregados e sem a combinação com outros mecanismos de rastreamento ou sem a formação de perfis de usuários.

⁶ Vale ressaltar que “o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.” *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 8. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

37. Quando estes requisitos não estiverem presentes, como na hipótese em que houver a medição de audiência estiver associada com a finalidade de formação de perfis e de exibição de anúncios, o mais apropriado é que o tratamento seja amparado em outra hipótese legal, como a do consentimento do titular.

36. Por outro lado, é possível afirmar que o legítimo interesse dificilmente será a hipótese legal mais apropriada nas hipóteses em que os dados coletados por meio de cookies são utilizados para fins de publicidade. É o que se verifica, em especial, se a coleta é efetuada por meio de cookies de terceiros e quando associada a práticas que podem implicar maior risco à privacidade e aos direitos fundamentais dos titulares, como as de formação de perfis comportamentais, análise e previsão de preferências e comportamentos ou, ainda, rastreamento do usuário por páginas eletrônicas distintas.

37. Em tais contextos, o teste de balanceamento previsto na LGPD conduzirá, em geral, à conclusão de que devem nos quais prevalecem direitos e liberdades fundamentais dos titulares sobre os interesses legítimos do controlador ou de terceiro. Assim, o consentimento pode ser considerado uma hipótese legal mais apropriada para o uso de cookies de publicidade, observados os requisitos legais aplicáveis e as circunstâncias do caso concreto. Essa conclusão é reforçada ao se considerar que os cookies de publicidade são classificados como não necessários e que é de suma importância respeitar as legítimas expectativas dos titulares, conferindo-lhes maior controle sobre o uso de seus dados pessoais no ambiente digital.

Exemplo 3. Legítimo interesse na utilização de cookies necessários.

Uma livraria disponibiliza em sua página eletrônica a venda online de livros. Para tanto, utiliza cookies que garantem a adequada autenticação do usuário, a realização de pagamento e o armazenamento de informações referentes aos itens inseridos no carrinho de compras. No banner de cookies, a livraria informa a coleta exclusivamente para essas finalidades específicas; essas informações também estão na política de cookies.

Análise: Nesse caso, os *cookies* utilizados são estritamente necessários para o funcionamento da página, uma vez que relacionados a elementos essenciais do serviço de venda *online* de livros. O interesse do controlador pode ser considerado legítimo, na medida em que suporta e promove suas atividades, viabilizando a prestação de serviços que beneficiam o titular. Além disso, a utilização dos dados pessoais exclusivamente para essas finalidades específicas, conforme informado no *banner* e na política de *cookies* do controlador, atende às expectativas legítimas dos titulares.

Exemplo 4. Utilização de *cookies* para medição de audiência.

Um centro cultural de um município, constituído sob a forma de autarquia, resolveu adotar cookies em sua página eletrônica, com a finalidade específica de obter estatísticas de visitação e de desempenho de determinadas funcionalidades do site. Após avaliação interna, a autarquia concluiu que a coleta de dados por meio dos cookies em questão poderia ser realizada com base em seu legítimo interesse, tendo em vista a limitação da coleta ao estritamente necessário para a finalidade específica e exclusiva de medir a audiência da página eletrônica, conforme descrito acima. Os dados coletados são, ainda, agregados, visando à produção de estatísticas anônimas. Essas informações não são compartilhadas com terceiros e nem cruzadas com outros bancos de dados visando alcançar outras finalidades. A explicação sobre a utilização desses cookies, as suas finalidades e respectivos períodos de retenção, além da possibilidade de oposição ao tratamento, é apresentada ao titular no banner e na política de cookies.

Análise: o tratamento dos dados com base no legítimo interesse da autarquia é compatível com a LGPD, pois, na hipótese, a coleta dos dados não é legalmente compulsória e não há vínculo claro e direto entre a sua finalidade específica e o exercício de uma prerrogativa estatal típica. Por isso, é possível realizar uma ponderação entre os interesses da autarquia e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. O fato de os dados coletados serem destinados exclusivamente para produzir estatísticas de visitação, não serem compartilhados com terceiros ou combinados com outras informações, além de serem apresentadas informações em conformidade com o princípio da transparência, são

elementos que reforçam a legitimidade do interesse da autarquia em realizar o tratamento e que indicam ser reduzido o impacto sobre os direitos dos titulares.

3. POLÍTICAS DE COOKIES

38. Para atender ao princípio da transparência e auxiliar o titular a compreender o tratamento dos dados pessoais coletados por meio de *cookies*, recomenda-se a elaboração de uma Política de *Cookies* ou documento equivalente – isto é, uma declaração pública que disponibilize informações aos usuários de um site ou aplicativo. Em conformidade com os princípios do livre acesso e da transparência ~~e com o disposto no art. 9º da LGPD~~, a Política de *Cookies* deve apresentar, ~~entre outras~~, informações ~~sobre os dados pessoais coletados por meio de cookies ou o uso de tecnologias similares de rastreamento, para quais~~ sobre as finalidades específicas que justificam a coleta de dados pessoais por meio de cookies, essas informações estão sendo tratadas, qual o período de retenção e se há compartilhamento com terceiros, ~~além das medidas adequadas de segurança e salvaguardas entre outros aspectos~~ indicados no art. 9º da LGPD.

39. É importante diferenciar Política de *Cookies* de *Banner de Cookies*. O *Banner de Cookies* é um recurso visual usado no *design* de aplicativos ou *sites* na internet, que utiliza barras de leitura destacadas para informar ao titular de dados, de forma resumida, simples e direta, sobre a utilização de *cookies* naquele ambiente. Além disso, o *banner* fornece ferramentas para que o usuário possa ter maior controle sobre o tratamento, como, por exemplo, permitindo que ele consinta ou não com ~~certos determinados~~ tipos de *cookies*. Existem diversas maneiras de se elaborar um *Banner de Cookies*, e as boas práticas, como, por exemplo, as técnicas de *design* conhecidas como *User Experience*, ou *UX*, em geral se alinham com os princípios e as obrigações da LGPD para o tratamento de dados pessoais.

40. Por sua vez, a Política de *Cookies* costuma ser disponibilizada em uma página específica, que contém informações mais detalhadas sobre o assunto, podendo ser acessada, em geral, por meio de *link* apresentado no *banner*. Ela também pode estar integrada, de forma destacada e de fácil acesso, ao Aviso de Privacidade (ou “Política de Privacidade”) – a declaração pública do agente de tratamento sobre o tratamento de dados pessoais de uma forma geral. Em alguns casos, o agente de tratamento prefere trazer a sua Política de *Cookies*

diluída no *banner de cookies*, ou seja, o conjunto de informações sobre o uso de cookies aparece nas diversas camadas do banner.

41. Desde que as informações essenciais sejam apresentadas ao titular, todas essas opções são legítimas, de modo que ~~o agente de tratamento pode incluir~~ a Política de Cookies ~~pode ser apresentada:~~ (i) como uma seção específica ~~de seu~~ Aviso de Privacidade; (ii) ~~trazê-la~~ em um local ~~específico e~~ separado; ou (iii) ~~apresentá-la~~ no próprio *banner de cookies*. Ou seja, independentemente do mecanismo adotado, o importante é que sejam disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre o uso de *cookies* e a coleta de dados pessoais quando o titular acessa uma determinada página eletrônica, serviço ou aplicativo, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso e com o art. 9º da LGPD.

4. BANNERS DE COOKIES

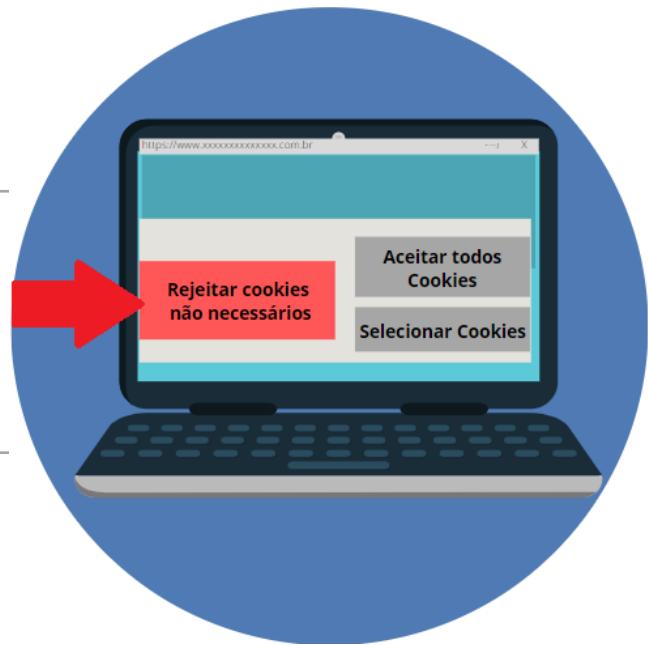
42. Os *banners de cookies* ~~podem ser considerados como uma boa prática, difundida no ambiente digital, que constituem~~ são mecanismos difundidos no ambiente digital, desenvolvidos como uma forma de materialização dos princípios previstos na LGPD, em especial os da transparência e do livre acesso. Ao apresentar informações essenciais sobre o uso de *cookies* de maneira resumida e simplificada, os banners contribuem para o processo de tomada de decisão consciente pelo titular, além de fortalecer o controle sobre seus dados pessoais e o respeito às suas legítimas expectativas. Assim, o banner serve como uma ferramenta para trazer transparência e aderência aos princípios de proteção de dados pessoais.

43. Nesse sentido, no presente tópico serão apresentadas orientações não exaustivas, consideradas como boas práticas, a fim de auxiliar os agentes de tratamento na elaboração de *banners de cookies* de forma compatível com as disposições da LGPD.

4.1 O que observar na elaboração

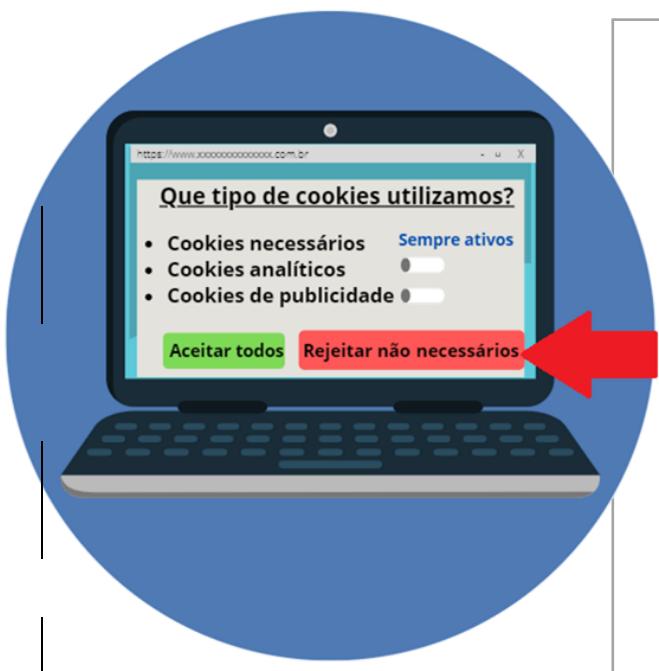
4.1.1 Banners de primeiro nível

- ✓ Disponibilizar botão que permita rejeitar todos os cookies não necessários, de fácil visualização, nos banners de primeiro e segundo nível;



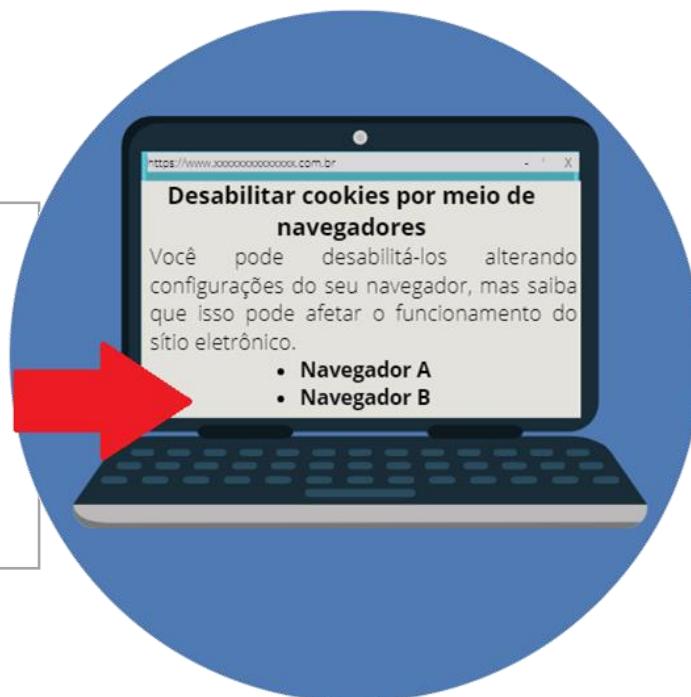
- ✓ Fornecer um *link* de fácil acesso para que o titular possa exercer os seus direitos, que pode incluir, por exemplo, saber mais detalhes sobre como seus dados são utilizados e sobre o período de retenção, além de solicitar a eliminação dos dados, opor-se ao tratamento ou revogar o consentimento.

4.1.2 Banners de segundo nível



- ✓ Classificar os *cookies* em categorias no banner de segundo nível;
- ✓ Descrever as categorias de *cookies* de acordo com seus usos e suas finalidades; e
- ✓ apresentar — Apresentar descrição e informações simples, claras e precisas quanto a essas finalidades;
- ✓ Permitir a obtenção do consentimento para cada finalidade específica, de acordo com as categorias identificadas no banner de segundo nível, quando couber;
- ✓ Desativar *cookies* baseados no consentimento por padrão;

- ✓ Disponibilizar informações sobre como realizar o bloqueio de *cookies* pelas configurações do navegador. Caso o *cookie* ou rastreador não possa ser desabilitado por meio do navegador, o titular deverá ser informado a respeito.





✓ Identificar as hipóteses legais utilizadas, de acordo com cada finalidade ou categoria de cookie.

4.2 O que evitar na elaboração de *banners de cookies*

44. A seguir são descritas práticas ~~que são~~ desaconselhadas quando da elaboração de *banners de cookies* em sítios eletrônicos.



- ✖ Utilizar um único botão no *banner* de primeiro nível, sem opção de gerenciamento no caso de utilizar a hipótese legal do consentimento (“concordo”, “aceito”, “ciente”, etc.);
- ✖ Dificultar a visualização ou compreensão dos botões de rejeitar *cookies* ou de configurar *cookies*, e conferir maior destaque apenas ao botão de aceite;
- ✖ Impossibilitar ou dificultar a rejeição de todos os *cookies* não necessários;
- ✖ Apresentar *cookies* não necessários ativados por padrão, exigindo a desativação manual pelo titular;
- ✖ Não disponibilizar *banner* de segundo nível;
- ✖ Não disponibilizar informações e mecanismo direto, simplificado e próprio para o exercício dos direitos de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento pelo titular (além das configurações de bloqueio do navegador);
- ✖ Dificultar o gerenciamento de *cookies* (exemplo: não haver disponibilizar opções específicas de gerenciamento distintos para *cookies* que possuem finalidades distintas ou que se baseiam no consentimento, no legítimo interesse ou em outras hipóteses legais);
- ✖ Apresentar informações sobre a política de *cookies* apenas em idioma estrangeiro;
- ✖ Apresentar lista de *cookies* demasiadamente granularizada, gerando uma quantidade excessiva de informações, o que dificulta a compreensão pelo usuário e pode levar ao efeito de fadiga, não permitindo uma manifestação de vontade clara e positiva do titular;
- ✖ Ao utilizar o consentimento como hipótese legal, vincular a sua obtenção ao aceite integral das condições de uso de cookies, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular. ~~e acesso ao conteúdo da página ao aceite de cookies, “forçando” o aceite por parte do usuário, sem lhe oferecer uma alternativa real e satisfatória.~~



4.3 Exemplos de *banners de cookies*

Exemplo 5 – *Banner de Cookies* (primeiro nível)

A empresa Delta, a fim de garantir conformidade das práticas de cookies à legislação de proteção de dados, atualizou seu sítio eletrônico, inserindo na página inicial o seguinte banner de cookies:

Prezamos muito pela sua experiência nos produtos que desenvolvemos, por isso, utilizamos cookies para personalizar anúncios e indicar produtos que possam ser do seu interesse. Acesse nossa política de cookies para maiores informações.

[Acesse aqui nossa Política de Cookies](#)

Aceitar

Análise: no exemplo, o *banner* informa em linhas gerais as finalidades do tratamento de *cookies* e oferece um link para acesso à Política de *cookies* do site. Contudo, só é possível visualizar um botão “Aceitar”, de modo que não é possível garantir a manifestação clara do consentimento para o tratamento, nos termos da LGPD. Desse modo, o *banner* deve ser ajustado, mediante a inclusão de opção para: (i) rejeição de cookies não necessários; e (ii) gerenciamento de cookies por meio de *banner* de segundo nível. ~~outra hipótese legal deve fundamentar essas operações.~~

~~Quanto à estrutura do *banner*, outros pontos negativos devem ser observados:~~

- * ~~Não há opção para rejeição dos cookies não necessários;~~
- * ~~Não há informações sobre o exercício do direito de oposição;~~
- * ~~Não há *banner* de segundo nível.~~

Exemplo 6 - *Banners de Cookies* (primeiro e segundo nível)

A empresa Alpha, ao atualizar seu sítio eletrônico, inseriu banner de cookies contendo o seguinte texto:

Utilizamos cookies para auxiliar a sua navegação em nosso sítio eletrônico e melhorar nossos serviços. Caso clique em "aceitar todos os cookies", você concordará com a utilização acima mencionada. É possível, ainda, que você opte por rejeitar todos os cookies não necessários, clicando na opção "rejeitar todos". Para mais informações, clique em "definições de cookies".

Aceitar todos os cookies

Definição de cookies

Rejeitar cookies não necessários

Um cliente de Alpha acessa o sítio eletrônico e se depara com tal banner em primeiro nível. Uma vez que não pretende aceitar ou recusar todos os cookies, o cliente clica na opção "definições de cookies", que o encaminha para um banner de segundo nível, no qual é possível visualizar informações mais detalhadas.

Configuração de cookies

+Cookies necessários **sempre ativos**

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de desempenho

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de publicidade

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Permitir todos

Salvar

Rejeitar cookies não necessários

Neste segundo banner, os cookies são agrupados em categorias: necessários, de desempenho e de publicidade. Com exceção da primeira categoria, as demais estão

desativadas por padrão. É possível obter o consentimento específico de cada categoria, com exceção da primeira, que são cookies necessários para a navegação. Além disso, o botão de “Rejeitar cookies não necessários” permanece em destaque.

Análise: no exemplo acima, de forma compatível com as disposições da LGPD sobre consentimento, o *banner* de *cookies* em primeiro nível, diferentemente do Exemplo 5, apresenta botão para que sejam rejeitados todos os *cookies*. Também em conformidade com a LGPD, observa-se um *banner* de segundo nível que permite a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas. Outro ponto positivo refere-se à desativação por padrão dos *cookies* não necessários, assegurando-se a obtenção de uma manifestação positiva do titular dos dados pessoais.

Exemplo 7: Política de *Cookies* junto à Política de Privacidade

José, contador, ao criar o sítio eletrônico de seu escritório de contabilidade, optou por disponibilizar a Política de Cookies junto à Política de Privacidade.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

- Quais dados pessoais são tratados?
 - Dados pessoais sensíveis são tratados? Quais?
 - Como os meus dados pessoais são coletados?
 - Qual o tratamento realizado e para quais finalidades?
 - Com quem os dados pessoais são compartilhados?
 - Quais os meus direitos enquanto titular de dados?
-
- Quais as práticas de segurança para proteção dos meus dados pessoais?
 - Há realização de transferência internacional? Como ela é justificada?

COOKIES

- O que são cookies? Quais cookies são utilizados?
- Quais as finalidades do uso de cookies?
- Quais bases legais são utilizadas?
- Com quem os cookies são compartilhados?

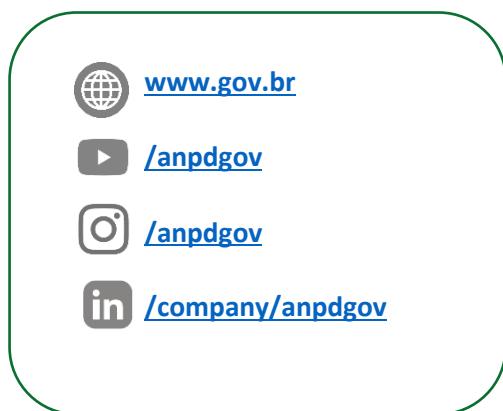
Análise: esta prática pode ser legitimamente adotada, desde que preferencialmente conferindo-se acesso facilitado a à seção sobre a política de *cookies* ~~seja disponibilizada de forma destacada e de fácil acesso~~. Por exemplo, o acesso pode ser facilitado por meio de uma guia, barra lateral ou sumário no início da Política de Privacidade.

Todavia, disponibilizar informações sobre *cookies* somente por meio da Política de Privacidade pode não ser suficiente, pois o titular de dados nem sempre irá consultar a página da Política de Privacidade de um site. Assim, recomenda-se que sejam configurados recursos para que o titular possa identificar tais informações separadamente assim que acessar a plataforma, como, por exemplo, pela utilização de *banner* de segundo nível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

45. O presente Guia foi elaborado a fim de orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*. Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados, e as suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*, bem como as hipóteses legais mais usuais e relevantes para o contexto analisado, não sendo exaustivo e tampouco limitando as possíveis bases legais que podem ser utilizadas. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de Cookies e de, mais precisamente aos banners de *cookies*, por meio de exemplos ilustrativos.

46. Por fim, ressalta-se que este documento poderá adequar-se a futuras regulamentações sobre os temas aqui elencados e deve ser entendido como um guia de boas práticas, que poderá ser atualizado e aperfeiçoado sempre que necessário.



GUIA

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

**VERSÃO 1.0
OUT. 2022**





GUIA

COOKIES E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Outubro/2022

Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Diretor-Presidente

Waldemar Gonçalves Ortunho Junior

Diretores

Arthur Pereira Sabbat

Joacil Basilio Rael

Miriam Wimmer

Nairane Farias Rabelo Leitão

Equipe de elaboração

Alexandra Krastins Lopes

Andressa Girotto Vargas

Davi Téofilo Nunes de Oliveira

Isabela Maiolino

Jeferson Dias Barbosa

Lucas Borges de Carvalho

Marcelo Santiago Guedes

Thiago Moraes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES	6
1.1 O que são <i>cookies</i>?	6
1.2 Categorias de <i>cookies</i>	7
1.2.1 <i>Cookies</i> de acordo com a entidade responsável pela sua gestão	7
1.2.2 <i>Cookies</i> de acordo com a necessidade	8
1.2.3 <i>Cookies</i> de acordo com a finalidade.....	8
1.2.4 <i>Cookies</i> de acordo com o período de retenção das informações	9
2. COOKIES E A LGPD	9
2.1 Aspectos Gerais.....	9
2.2 Hipóteses Legais	13
2.2.1 Consentimento	13
2.2.2 Legítimo interesse	18
3. POLÍTICAS DE <i>COOKIES</i>.....	21
4. BANNERS DE <i>COOKIES</i>.....	22
4.1 O que observar na elaboração	23
4.1.1 <i>Banners</i> de primeiro nível	23
4.1.2 <i>Banners</i> de segundo nível	24
4.2 O que evitar na elaboração de <i>banners de cookies</i>.....	26
4.3 Exemplos de <i>banners de cookies</i>	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29

APRESENTAÇÃO

1. Diariamente, ao ingressar em uma página na internet, somos avisados de que o *site* em questão utiliza *cookies*. Por isso, é necessário aceitar, recusar ou gerenciar preferências – neste último caso, indicando, de forma mais específica, quais categorias de *cookies* e respectivas finalidades poderão ser utilizadas pelo provedor do serviço. Os *cookies* desempenham atualmente um papel importante na Internet, aprimorando, em alguns casos, a experiência dos usuários e sustentando determinados modelos de negócios. Dentre outras finalidades, os *cookies* viabilizam o funcionamento de páginas eletrônicas e a prestação de serviços na internet, incluindo a medição do desempenho de uma página e a apresentação de anúncios personalizados.
2. Embora a forma de apresentação das informações relativas ao uso de *cookies* seja distinta e possa variar muito de acordo com a página acessada, ao concordar com as condições estipuladas, o usuário estará sujeito a algum tipo de rastreamento das atividades que realiza na internet, seja pelo responsável pelo site ou por terceiros. Por isso, assim como pode ocorrer com o uso de tecnologias similares, a utilização de *cookies* sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas pode gerar impactos negativos sobre os direitos e a privacidade de titulares de dados pessoais.
3. Um dos potenciais problemas relacionados ao uso de *cookies* é a falta de transparência, isto é, a não disponibilização de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a coleta e a realização do tratamento, o que pode inviabilizar ou restringir indevidamente o controle do titular sobre os seus dados pessoais. Os riscos à privacidade podem ser ampliados nas situações em que a falta de transparência está associada a práticas de coleta de quantidades massivas de informações pessoais para fins de identificar, rastrear e criar perfis comportamentais de usuários.
4. Considerando esses aspectos, que denotam tanto a importância quanto os riscos envolvidos na utilização de *cookies* no ambiente digital, o presente Guia apresenta um panorama geral sobre o tema, analisa os principais conceitos e categorias de *cookies* e examina as hipóteses legais aplicáveis e os requisitos a serem observados em caso de sua utilização.
5. Ademais, este Guia busca identificar práticas positivas e negativas na elaboração de políticas de *cookies*, mais precisamente quanto aos *banners* de *cookies* inseridos em sítios eletrônicos, e, ainda, instrui tal elaboração por meio de exemplos ilustrativos.

6. Não obstante o Guia ter como foco principal a coleta de dados pessoais por meio de *cookies* no acesso a páginas eletrônicas na internet, as orientações aqui apresentadas também são aplicáveis, de forma geral, para a coleta de dados pessoais mediante o uso de tecnologias similares de rastreamento, incluindo em dispositivos móveis (celulares e tablets, por exemplo), observadas as peculiaridades de cada contexto.

7. Ressalta-se que a observância do contido neste Guia não isenta os agentes de tratamento de observarem os demais preceitos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) para fins de conformidade, regularidade e validade das operações e da atividade de tratamento de dados pessoais, além de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados.

8. Este Guia ficará aberto a comentários e contribuições de forma contínua, com o fim de atualizá-lo oportunamente, à medida que novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos, a critério da ANPD. As sugestões podem ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da **Plataforma Fala.BR** (<https://falabr.cgu.gov.br/>).

1. CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES

1.1 O que são *cookies*?

9. *Cookies* são arquivos instalados no dispositivo de um usuário que permitem a coleta de determinadas informações, inclusive de dados pessoais em algumas situações, visando ao atendimento de finalidades diversas.¹ Entre essas informações, muitas são essenciais para o funcionamento adequado e seguro de páginas eletrônicas e para viabilizar a oferta de serviços no ambiente digital. Assim, por exemplo, a utilização de *cookies* pode identificar um usuário antes de realizar uma transação *online* ou, ainda, “lembra” opções feitas anteriormente, tais como o idioma utilizado, o tipo de produto preferido, as senhas e os logins utilizados em sítios eletrônicos, bem como produtos que foram adicionados ao carrinho para a realização de uma compra. Além disso, podem ser utilizados para outros fins, tais como a medição de audiência de uma página e a oferta de anúncios personalizados.

¹ Outras possíveis definições podem ser consultadas em: HOOFNAGLE, et al. *Behavioral Advertising: The Offer You Cannot Refuse*. Harvard Law & Policy Review, vol.6, n. 273, 2012. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2137601 e KRISTOL, David.M. *HTTP Cookies: Standards, Privacy, and Politics*. ACM Transactions on Internet Technology, Vol. 1, No. 2, 2001. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/502152.502153>.

10. Destaca-se, ainda, que *cookies* permitem armazenar nos dispositivos dos usuários uma série de dados. As informações coletadas e armazenadas pelos *cookies* podem se referir diretamente a pessoas naturais ou, ainda, permitir indiretamente a sua identificação, mediante, por exemplo, a realização de inferências e o cruzamento com outras informações e, por vezes, por meio da formação de perfis comportamentais. Neste último caso, é possível considerar o perfil comportamental como um dado pessoal, uma vez que associado a uma pessoa natural.² Nesse sentido, nas hipóteses acima mencionadas, as informações pessoais coletadas por meio de *cookies* podem ser consideradas dados pessoais, cujo tratamento é regulado pela LGPD.

1.2 Categorias de *cookies*

11. As categorias para definição dos *cookies* são diversas e podem partir de diferentes perspectivas. No presente Guia, serão apresentadas algumas das categorias mais comumente utilizadas, de forma não exaustiva, organizadas pelos tipos de *cookies* mais usuais. Importante considerar que um mesmo *cookie* pode ser incluído em mais de uma categoria.

12. Desse modo, a seguir são abordadas as categorias de *cookies* de acordo com: (i) a entidade responsável pela sua gestão; (ii) a necessidade; (iii) a finalidade; e (iv) o período de retenção das informações.

1.2.1 Cookies de acordo com a entidade responsável pela sua gestão

a) Cookies próprios ou primários: são os *cookies* definidos diretamente pelo site ou aplicação que o titular está visitando. Os *cookies* primários geralmente não podem ser usados para rastrear a atividade em outro site que não seja o site original em que foi colocado. Esses tipos de *cookies* podem incluir informações como credenciais de *login*, itens do carrinho de compras ou idioma preferido.

b) Cookies de terceiros: são *cookies* criados por um domínio diferente daquele que o titular está visitando. Decorrem de funcionalidades de outros domínios que são incorporadas a uma página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios.

² Conforme o art. 12, § 2º, da LGPD: “Art. 12. Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada”.

1.2.2 Cookies de acordo com a necessidade

c) **Cookies necessários:** são aqueles utilizados para que o site ou aplicação realize funções básicas e opere corretamente. Por isso, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço. Dessa forma, as atividades abrangidas como estritamente necessárias incluem aquelas relacionadas à funcionalidade específica do serviço, ou seja, sem elas o usuário não seria capaz de realizar as principais atividades do site ou aplicação. Essa categoria se restringe ao essencial para prestar o serviço solicitado pelo titular, não contemplando finalidades não essenciais, que atendam a outros interesses do controlador.

d) **Cookies não necessários:** são *cookies* que não se enquadram na definição de *cookies* necessários e cuja desabilitação não impede o funcionamento do site ou aplicação ou a utilização dos serviços pelo usuário. Nesse sentido, *cookies* não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço, da aplicação ou da página eletrônica. Exemplos de *cookies* não necessários incluem, entre outros, aqueles utilizados para rastrear comportamentos, medir o desempenho da página ou serviço, além de exibir anúncios ou outros conteúdos incorporados.

13. Vale ressaltar que a distinção entre cookies necessários e não necessários é especialmente relevante para a definição da hipótese legal que autoriza o uso de cookies e a coleta de dados pessoais, como o consentimento e o legítimo interesse, conforme abordado na próxima seção deste Guia.

1.2.3 Cookies de acordo com a finalidade

e) **Cookies analíticos ou de desempenho:** possibilitam coletar dados e informações sobre como os usuários utilizam o site, quais páginas visitam com mais frequência naquele site, a ocorrência de erros ou informações sobre o próprio desempenho do site ou da aplicação.

f) **Cookies de funcionalidade:** são usados para fornecer os serviços básicos solicitados pelo usuário e possibilitam lembrar preferências do site ou aplicação, como nome de usuário, região ou idioma. Os *cookies* de funcionalidade podem incluir *cookies* próprios, de terceiros, persistentes ou de sessão.

g) Cookies de publicidade: são utilizados para coletar informações do titular com a finalidade de exibir anúncios. Mais especificamente, a partir da coleta de informações relativas aos hábitos de navegação do usuário, os *cookies* de publicidade permitem sua identificação, a construção de perfis e a exibição de anúncios personalizados de acordo com os seus interesses.

1.2.4 Cookies de acordo com o período de retenção das informações

h) Cookies de sessão ou temporários: são projetados para coletar e armazenar informações enquanto os titulares acessam um *site*. Costumam ser descartados após o encerramento da sessão, isto é, após o usuário fechar o navegador. São utilizados regularmente para armazenar informações que só são relevantes para a prestação de um serviço solicitado pelos usuários ou com uma finalidade específica temporária, como ocorre, em geral, com uma lista de produtos no carrinho de um *site* de compras.

i) Cookies persistentes: os dados coletados por meio desses cookies ficam armazenados e podem ser acessados e processados por um período definido pelo controlador, que pode variar de alguns minutos a vários anos. A esse respeito, deve ser avaliado no caso concreto se a utilização de *cookies* persistentes é necessária, uma vez que as ameaças à privacidade podem ser reduzidas com a utilização de *cookies* de sessão. Em qualquer caso, quando são utilizados *cookies* persistentes, é recomendável limitar sua duração no tempo, tanto quanto possível, considerando a finalidade para a qual foram coletados e serão tratados, conforme exposto mais adiante neste Guia.

2. COOKIES E A LGPD

2.1 Aspectos Gerais

14. Os *cookies* constituem um mecanismo útil para diversas finalidades, dentre as quais as de identificação de usuários, viabilização de pagamentos *online*, apresentação de anúncios e medição da eficácia de um serviço ou de uma página eletrônica. No entanto, o atendimento a essas finalidades somente será legítimo se respeitados os princípios, os direitos dos titulares e o regime de proteção de dados previstos na LGPD.

15. Dados pessoais coletados a partir de interações realizadas em um sítio na internet, em um aplicativo ou em um serviço digital, podem revelar diversos aspectos da personalidade e do comportamento de pessoas. Em tais contextos, essas pessoas são colocadas em uma posição de maior vulnerabilidade especialmente em face da assimetria de informação com relação a grandes provedores de aplicações de internet, que respondem pelo tratamento de uma quantidade massiva de dados pessoais ou quando os propósitos do tratamento não são apresentados de forma clara, precisa e facilmente acessível.

16. Antes mesmo da publicação da LGPD, o Marco Civil da Internet (MCI, Lei nº 12.965/2014) já havia reconhecido que, ao lado da liberdade de expressão, a garantia da privacidade e de proteção de dados pessoais é condição essencial para o pleno exercício do direito de acesso à rede (arts. 3º, 7º e 8º). O MCI também estabeleceu forte proteção aos dados pessoais, ao prever que a sua guarda e disponibilização “*devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas*”. Além disso, a disponibilização de registros de conexão e de acesso a aplicações de internet, mesmo quando associados a dados pessoais, para autoridades públicas ou para terceiros, somente pode ocorrer, em regra, mediante ordem judicial.³

17. As disposições protetivas do MCI foram ampliadas pela LGPD, norma que dispôs sobre a proteção de dados pessoais de forma mais abrangente, incluindo a previsão de direitos para os titulares, de princípios norteadores para o tratamento de dados pessoais e de obrigações para os agentes de tratamento. Entre as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies* ou de outras tecnologias de rastreamento *online*, merecem destaque as seguintes:

- (i) **Princípios da finalidade, necessidade e adequação** (art. 6º, I, II e III): a coleta de dados pessoais mediante o uso de *cookies* deve ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas, observada a impossibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Nesse sentido, a **finalidade que justifica a utilização de**

³ A matéria está regulada no art. 10 do MCI, que ressalva a possibilidade de acesso a dados cadastrais por autoridades administrativas competentes. Em sentido similar, os incisos II e III do art. 7º asseguram a inviolabilidade e o sigilo do fluxo das comunicações privadas pela internet, incluindo das comunicações privadas armazenadas, “salvo por ordem judicial”.

determinada categoria de cookies deve ser específica e informada ao titular, e a coleta de dados deve ser compatível com tal finalidade. Por exemplo, caso o responsável pela página eletrônica informe ao titular que utiliza cookies apenas para a finalidade de medição de audiência, não poderá utilizar as informações coletadas para fins distintos e não compatíveis com essa finalidade, tais como para a formação de perfis e a exibição de anúncios. Da mesma forma, não poderá coletar outros dados pessoais não relacionados ou não compatíveis com essa finalidade. Por isso, **não se admite a indicação de finalidades genéricas**, tal como ocorre com a solicitação de aceite de termos e condições gerais, sem a indicação das finalidades específicas de uso dos *cookies*. Além disso, o princípio da necessidade determina que o tratamento deve abranger apenas os “*dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados*”. Esse princípio desaconselha o próprio tratamento de dados pessoais quando a finalidade que se almeja pode ser atingida por outros meios menos gravosos ao titular de dados.

- (ii) **Princípios do livre acesso e da transparência** (art. 6º, IV e VI): impõem ao agente de tratamento a obrigação de fornecer aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*. Também é importante que sejam fornecidas informações sobre o eventual compartilhamento de dados com terceiros e sobre os direitos assegurados ao titular, entre outros aspectos indicados no art. 9º da LGPD.

Uma boa prática é a indicação ao titular sobre como gerenciar preferências de *cookies* em seu próprio navegador ou aparelho. Assim, por exemplo, pode ser objeto de explicação a forma pela qual os *cookies* podem ser excluídos ou, ainda, como desabilitar *cookies* de terceiros. Importante ressaltar que o gerenciamento de *cookies* pelo navegador possui uma função complementar, que não afasta a necessidade de disponibilização ao titular de um mecanismo direto e próprio para

o gerenciamento de *cookies* e para o exercício de seus direitos, sempre acompanhado da indicação das informações correspondentes. Quanto à forma de apresentação, **essas informações podem ser indicadas, por exemplo, em banners, apresentados após o acesso a uma página na internet; e, de forma mais detalhada, em políticas ou avisos de privacidade**, que contenham informações sobre a política de *cookies* utilizada pelo agente de tratamento, conforme as recomendações apresentadas neste Guia.

- (iii) **Direitos do titular:** entre outros, são especialmente relevantes no contexto da utilização de *cookies*, o direito de acesso, de eliminação de dados, de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento, sempre mediante procedimento gratuito e facilitado, conforme previsto no art. 18 da LGPD.

Para o atendimento a essa determinação legal, é recomendável a disponibilização ao titular de mecanismo para o “gerenciamento de *cookies*”, por meio do qual seja possível, por exemplo, rever permissões anteriormente concedidas, como na hipótese de revogação de consentimento relacionado ao uso de *cookies* para fins de marketing, quando essa for a base legal utilizada.

Importante enfatizar que, independentemente da tecnologia utilizada, **não são compatíveis com a LGPD práticas que impliquem a coleta indiscriminada de dados pessoais – sem finalidade especificamente definida e clara para o titular** – e o correspondente rastreamento ilimitado de seus titulares no ambiente digital. A violação aos direitos dos titulares ocorrerá, especialmente, quando a coleta não estiver amparada em uma hipótese legal apropriada e não forem disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis que confirmam ao titular a efetiva possibilidade de compreender e de controlar o uso de seus dados pessoais.

- (iv) **Término do tratamento e eliminação de dados pessoais:** a LGPD prevê que, como regra geral, os dados pessoais devem ser eliminados após o término do

tratamento, o que pode ocorrer, por exemplo, quando a finalidade for alcançada ou a eliminação for legitimamente solicitada pelo titular. Dessa forma, o armazenamento de informações pessoais após o término do tratamento somente é admitido em hipóteses excepcionais, tal como para fins de cumprimento de obrigação legal, entre outras hipóteses previstas no art. 16 da LGPD. Daí decorre que **o período de retenção de cookies deve ser compatível com as finalidades do tratamento, limitando-se ao estritamente necessário para se alcançar essa finalidade.** Por isso, períodos de retenção indeterminados, excessivos ou desproporcionais em relação às finalidades do tratamento não são compatíveis com a LGPD.

- (v) **Hipóteses legais:** são as hipóteses em que a LGPD autoriza o tratamento de dados pessoais, conforme o disposto no art. 7º e no art. 11, este no caso de dados pessoais sensíveis. Assim, sempre que envolvido tratamento de dados pessoais, a utilização de cookies somente poderá ser admitida se identificada a hipótese legal aplicável pelo controlador e atendidos os requisitos específicos estipulados para esse fim na LGPD.

2.2 Hipóteses Legais⁴

18. A seguir serão apresentadas duas hipóteses legais, o consentimento e o legitimo interesse, as mais usuais e relevantes para o contexto analisado. A indicação efetuada neste Guia não é exaustiva, uma vez que a coleta de dados pessoais por meio de cookies pode, eventualmente, se amparar em outras hipóteses legais, desde que atendidos os requisitos previstos na LGPD.

2.2.1 Consentimento

19. De acordo com a LGPD, o consentimento deve ser livre, informado e inequívoco. **O consentimento será livre quando o titular realmente tiver o poder de escolha sobre o**

⁴ As orientações aqui apresentadas sobre as bases legais do consentimento e do legitimo interesse seguem, com adaptações, o exposto no *Guia Orientativo – Aplicação da LGPD por agentes de tratamento no contexto eleitoral*, p. 21-25; e 27-29. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documents-e-publicacoes/guia_lgpd_final.pdf.

tratamento de seus dados pessoais. Ou seja, deve lhe ser assegurada a **possibilidade efetiva de aceitar ou recusar a utilização de cookies**, sem consequências negativas ou intervenções do controlador que possam vir a viciar ou a prejudicar a sua manifestação de vontade.

20. Em razão desse requisito legal, **não é compatível com a LGPD a obtenção “forçada” do consentimento**, isto é, de forma condicionada ao aceite integral das condições de uso de *cookies*, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular. Deve-se ressalvar, no entanto, que a regularidade do consentimento deve ser verificada de acordo com o contexto e as peculiaridades de cada caso concreto, considerando-se, em particular, se é fornecida ao titular uma alternativa real e satisfatória.

21. O consentimento também deve ser **informado**, exigindo-se, para tanto, que sejam apresentadas ao titular **todas as informações necessárias para uma avaliação e uma tomada de decisão consciente a respeito da autorização ou recusa para a utilização de cookies**. Assim, como já mencionado, devem ser fornecidas aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a forma do tratamento, o período de retenção e as finalidades específicas que justificam a coleta de seus dados por meio de *cookies*, entre outras informações indicadas no art. 9º da LGPD.

22. É importante ressaltar que essas informações se vinculam à própria utilização do dado pessoal. Qualquer alteração das premissas adotadas para a obtenção do consentimento macula a hipótese legal adotada, exigindo novo consentimento pelo titular de dados, ou a utilização de outra hipótese legal, de acordo com as novas premissas estabelecidas e com todas as informações necessárias para tanto.

23. Além disso, o consentimento deve ser **inequívoco**, o que demanda a obtenção de **uma manifestação de vontade clara e positiva do titular dos dados**, não se admitindo a sua inferência ou a obtenção de forma tácita ou a partir de uma omissão do titular. Por isso, **dada a incompatibilidade com as disposições da LGPD, não é recomendável a utilização de banners de cookies com opções de autorização pré-selecionadas ou a adoção de mecanismos de consentimento tácito**, como a pressuposição de que, ao continuar a navegação em uma página, o titular forneceria consentimento para o tratamento de seus dados pessoais.

24. **No caso de coleta de dados sensíveis** com base no consentimento do titular, é necessário que, **adicionalmente, o consentimento seja obtido por forma específica e destacada**, conforme preconiza o art. 11, I, da LGPD. Em relação à forma destacada, recomenda-se que a autorização para tratamento de dados sensíveis conste separadamente

do texto principal ou, ainda, que se usem recursos para evidenciá-lo, de modo a indicar quais dados sensíveis serão coletados e para qual finalidade específica serão utilizados pelo agente de tratamento.

25. Em qualquer caso, deve ser disponibilizado ao titular um **procedimento simplificado e gratuito para revogar o consentimento fornecido para a utilização de cookies, de forma similar ao procedimento utilizado para obtê-lo**. Nesse sentido, o art. 8º, § 5º, da LGPD, estabelece que “*o consentimento pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa do titular, por procedimento gratuito e facilitado*”. O ato de revogação é unilateral e deverá ser atendido sempre que requisitado pelo titular.

26. Importante observar que **compete ao controlador a responsabilidade de comprovar que o consentimento foi obtido com respeito a todos os parâmetros estabelecidos pela LGPD**. Dessa forma, é uma boa prática o registro e a documentação de todos os requisitos necessários para a comprovação de que o consentimento não possui vícios e contou com todas as informações necessárias.

27. Diante do que estabelecem esses requisitos legais, pode-se afirmar que **não é apropriado utilizar a hipótese legal do consentimento nas hipóteses de cookies estritamente necessários**. Isso porque, nestes casos, a coleta da informação é essencial para assegurar o funcionamento da página eletrônica ou para a adequada prestação do serviço, de modo que não há condições efetivas para uma manifestação livre do titular ou, ainda, para que se assegure a este a real possibilidade de escolher entre aceitar ou recusar o tratamento de seus dados pessoais.

28. De forma similar, **o consentimento não será a hipótese legal apropriada se o tratamento for estritamente necessário para o cumprimento de obrigações e atribuições legais**, notadamente quando demonstrada a existência de um vínculo claro e direto entre a coleta de dados por meio de *cookies* e o exercício de prerrogativas estatais típicas por entidades e órgãos públicos.⁵ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre

⁵ Vale ressaltar que “o consentimento poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória e a atuação estatal não deve, em regra, basear-se no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais”. *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 7. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

29. Assim, embora inexista hierarquia ou preferência entre as hipóteses legais previstas na LGPD, **o recurso ao consentimento será mais apropriado quando a coleta de informações for realizada por cookies não necessários**. Nessas situações, a coleta da informação não é essencial para a adequada prestação do serviço ou para assegurar o funcionamento da página eletrônica. De fato, como visto anteriormente, cookies não necessários estão relacionados com funcionalidades não essenciais do serviço ou da página eletrônica, a exemplo da exibição de anúncios ou da formação de perfis comportamentais. Nesses casos, torna-se possível fornecer ao usuário uma opção genuína entre aceitar ou recusar a instalação de cookies para uma ou mais dessas finalidades, pressuposto central para a utilização da hipótese legal do consentimento.

Exemplo 1. Coleta de cookies em página eletrônica de supermercado.

Ao acessar a página eletrônica de um supermercado para efetuar a compra de um produto, o usuário é direcionado a um banner no qual consta a informação de que “esta página utiliza cookies para melhorar a sua experiência, obter estatísticas de uso e encaminhar anúncios relevantes para você”. Nenhuma informação adicional é apresentada e a única opção fornecida é expressa na caixa “Estou de acordo”.

Análise: Os cookies cuja coleta é informada pelo banner disponível na página do supermercado se caracterizam como cookies não necessários, tendo o agente de tratamento optado por solicitar o consentimento do titular. Entretanto, o fornecimento de uma opção única para o titular dos dados, sem a possibilidade de recusar a utilização de cookies não necessários, contraria a exigência de que o consentimento seja livre. Além disso, a ausência de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, viola a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Por fim, a não disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, também é uma prática incompatível com a LGPD.

Exemplo 2. Adequação da página eletrônica de uma escola à LGPD.

Uma escola recebeu uma reclamação de uma associação de pais sobre a falta de transparência da coleta de dados pessoais por meio de cookies em sua página eletrônica. Ao usuário que acessava a página era apresentado apenas um banner com o botão “entendi”, acompanhado da informação “ao clicar em ‘entendi’, você concorda com o armazenamento de cookies no seu dispositivo para melhorar a navegação no site e os nossos serviços, assim como para auxiliar nossos esforços de marketing”. Após a realização de estudos e a identificação de boas práticas, que contou com a colaboração do encarregado e o apoio da alta administração, a nova versão da página da escola apresenta ao usuário um banner com a seguinte informação: “esta página utiliza cookies necessários para o seu funcionamento. Se você fornecer o seu consentimento, também utilizaremos cookies para coletar dados que irão permitir a exibição de anúncios personalizados.” Além dessas informações, o banner passou a contar com três opções, todas com o mesmo formato e destaque: “aceitar todos os cookies”; “rejeitar todos os cookies”; e “gerenciar cookies”. Ao clicar nesta última opção, o usuário é direcionado para um banner de segundo nível, do qual constam informações mais detalhadas sobre o uso de cookies, tais como as suas respectivas finalidades específicas e o período de retenção. Os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão, com a possibilidade de o usuário marcar as opções que entender adequadas para a coleta de seus dados pessoais.

Análise: A possibilidade de aceitar ou recusar a utilização de cookies não necessários, de modo independente dos cookies necessários, permite que o consentimento seja livre. Além disso, os novos banners passaram a trazer informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre, entre outros aspectos, as finalidades específicas do tratamento e o período de retenção dos dados, em conformidade com a exigência legal de que o consentimento deve ser informado. Adicionalmente, em conformidade com o disposto na LGPD, os cookies baseados no consentimento estão desativados por padrão. Por fim, faltou apenas a disponibilização de mecanismo simplificado e gratuito para a revogação do consentimento, a qualquer momento, pelo titular, para que a página estivesse compatível com a LGPD.

2.2.2 Legítimo interesse

30. A hipótese legal do legítimo interesse autoriza o tratamento de dados pessoais de natureza não sensível quando necessário ao atendimento de interesses legítimos do controlador ou de terceiros, “*exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais*” (art. 7º, IX).

31. O interesse do controlador será considerado legítimo quando for compatível com o ordenamento jurídico e não contrariar as disposições da lei. Além disso, o controlador deverá avaliar, em momento anterior à realização de qualquer operação baseada em legítimo interesse, se, no caso, prevalecem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais e, portanto, impeçam a realização do tratamento. Como em qualquer operação de tratamento de dados, é importante também comprovar a adoção de medidas técnicas e administrativas capazes de salvaguardar a operação e os dados utilizados, garantindo a segurança do tratamento e a transparência para os titulares.

32. A avaliação a ser realizada pelo controlador acerca das legítimas expectativas do titular de dados deve considerar o respeito aos seus direitos e liberdades individuais. Para ser adequado o tratamento, o controlador deve se certificar de que a utilização pretendida, além de não ferir direitos e liberdades, poderia ser razoavelmente prevista pelo titular de dados, isto é, que seria possível ao titular supor que aquela utilização poderia ocorrer com seus dados pessoais a partir das informações prestadas pelo controlador no momento da coleta do dado pessoal. Além disso, deve-se considerar que, conforme o art. 18, § 2º, o titular tem o direito de se opor ao tratamento realizado com base no legítimo interesse, em caso de descumprimento dos requisitos previstos na LGPD.

33. **De forma geral, o legítimo interesse poderá ser a hipótese legal apropriada nos casos de utilização de cookies estritamente necessários**, isto é, aqueles que são essenciais para a adequada prestação do serviço ou para o funcionamento da página eletrônica, o que pode ser entendido como uma forma de apoio e promoção de atividades do controlador e de prestação de serviços que beneficiem o titular (art. 10, I e II, LGPD). A análise, no entanto, deve considerar as peculiaridades de cada situação concreta e avaliar se, no caso, não prevalecem os direitos e interesses dos titulares, observados os demais requisitos legais aplicáveis.

34. No caso do setor público, **a hipótese legal do legítimo interesse poderá amparar a coleta dos dados pessoais por meio de cookies, salvo, conforme orientação já firmada pela**

ANPD, em caso de vínculo claro e direto entre o tratamento e o exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais.⁶ Em qualquer hipótese, devem ser fornecidas aos titulares as informações pertinentes, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso, além de assegurado o exercício de seus direitos e observadas as disposições do art. 23 da LGPD.

35. A utilização de *cookies* para fins de medição de audiência (*cookies* analíticos ou de medição) pode ser amparada na hipótese legal do legítimo interesse em determinados contextos, observados, em qualquer hipótese, os requisitos previstos na LGPD. Em particular, é razoável supor que a medição de audiência constituirá um interesse legítimo do controlador, bem como que os riscos à privacidade de titulares serão de menor monta quando o tratamento se limitar à finalidade específica de identificação de padrões e tendências, com base em dados agregados e sem a combinação com outros mecanismos de rastreamento ou sem a formação de perfis de usuários.

36. Por outro lado, é possível afirmar que o legítimo interesse dificilmente será a hipótese legal mais apropriada nas hipóteses em que os dados coletados por meio de *cookies* são utilizados para fins de publicidade. É o que se verifica, em especial, se a coleta é efetuada por meio de *cookies* de terceiros e quando associada a práticas que podem implicar maior risco à privacidade e aos direitos fundamentais dos titulares, como as de formação de perfis comportamentais, análise e previsão de preferências e comportamentos ou, ainda, rastreamento do usuário por páginas eletrônicas distintas.

37. Em tais contextos, o teste de balanceamento previsto na LGPD conduzirá, em geral, à conclusão de que devem prevalecer direitos e liberdades fundamentais dos titulares sobre os interesses legítimos do controlador ou de terceiro. Assim, o consentimento pode ser considerado uma hipótese legal mais apropriada para o uso de *cookies* de publicidade, observados os requisitos legais aplicáveis e as circunstâncias do caso concreto. Essa conclusão é reforçada ao se considerar que os *cookies* de publicidade são classificados como não

⁶ Vale ressaltar que “o legítimo interesse poderá eventualmente ser admitido como base legal para o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Para tanto, a utilização dos dados não deve ser compulsória ou, ainda, a atuação estatal não deve se basear no exercício de prerrogativas estatais típicas, que decorrem do cumprimento de obrigações e atribuições legais. Nesse contexto, torna-se efetivamente possível realizar uma ponderação entre, de um lado, os interesses legítimos do controlador ou de terceiro e, de outro, as expectativas legítimas e os direitos dos titulares.” *Guia Orientativo – Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público*, jan. 2022, p. 8. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>.

necessários e que é de suma importância respeitar as legítimas expectativas dos titulares, conferindo-lhes maior controle sobre o uso de seus dados pessoais no ambiente digital.

Exemplo 3. Legítimo interesse na utilização de *cookies* necessários.

Uma livraria disponibiliza em sua página eletrônica a venda online de livros. Para tanto, utiliza cookies que garantem a adequada autenticação do usuário, a realização de pagamento e o armazenamento de informações referentes aos itens inseridos no carrinho de compras. No banner de cookies, a livraria informa a coleta exclusivamente para essas finalidades específicas; essas informações também estão na política de cookies.

Análise: Nesse caso, os *cookies* utilizados são estritamente necessários para o funcionamento da página, uma vez que relacionados a elementos essenciais do serviço de venda *online* de livros. O interesse do controlador pode ser considerado legítimo, na medida em que suporta e promove suas atividades, viabilizando a prestação de serviços que beneficiam o titular. Além disso, a utilização dos dados pessoais exclusivamente para essas finalidades específicas, conforme informado no *banner* e na política de *cookies* do controlador, atende às expectativas legítimas dos titulares.

Exemplo 4. Utilização de *cookies* para medição de audiência.

Um centro cultural de um município, constituído sob a forma de autarquia, resolveu adotar cookies em sua página eletrônica, com a finalidade específica de obter estatísticas de visitação e de desempenho de determinadas funcionalidades do site. Após avaliação interna, a autarquia concluiu que a coleta de dados por meio dos cookies em questão poderia ser realizada com base em seu legítimo interesse, tendo em vista a limitação da coleta ao estritamente necessário para a finalidade específica e exclusiva de medir a audiência da página eletrônica, conforme descrito acima. Os dados coletados são, ainda, agregados, visando à produção de estatísticas anônimas. Essas informações não são compartilhadas com terceiros e nem cruzadas com outros bancos de dados visando alcançar outras finalidades. A explicação sobre a utilização desses cookies, as suas finalidades e respectivos

períodos de retenção, além da possibilidade de oposição ao tratamento, é apresentada ao titular no banner e na política de cookies.

Análise: o tratamento dos dados com base no legítimo interesse da autarquia é compatível com a LGPD, pois, na hipótese, a coleta dos dados não é legalmente compulsória e não há vínculo claro e direto entre a sua finalidade específica e o exercício de uma prerrogativa estatal típica. Por isso, é possível realizar uma ponderação entre os interesses da autarquia e os direitos e as expectativas legítimas dos titulares. O fato de os dados coletados serem destinados exclusivamente para produzir estatísticas de visitação, não serem compartilhados com terceiros ou combinados com outras informações, além de serem apresentadas informações em conformidade com o princípio da transparência, são elementos que reforçam a legitimidade do interesse da autarquia em realizar o tratamento e que indicam ser reduzido o impacto sobre os direitos dos titulares.

3. POLÍTICAS DE COOKIES

38. Para atender ao princípio da transparência e auxiliar o titular a compreender o tratamento dos dados pessoais coletados por meio de *Cookies*, recomenda-se a elaboração de uma Política de *Cookies* ou documento equivalente – isto é, uma declaração pública que disponibilize informações aos usuários de um site ou aplicativo. Em conformidade com os princípios do livre acesso e da transparência, a Política de *Cookies* deve apresentar informações sobre as finalidades específicas que justificam a coleta de dados pessoais por meio de *Cookies*, o período de retenção e se há compartilhamento com terceiros, entre outros aspectos indicados no art. 9º da LGPD.

39. É importante diferenciar Política de *Cookies* de *Banner de Cookies*. O *Banner de Cookies* é um recurso visual usado no *design* de aplicativos ou *sites* na internet, que utiliza barras de leitura destacadas para informar ao titular de dados, de forma resumida, simples e direta, sobre a utilização de *cookies* naquele ambiente. Além disso, o *banner* fornece ferramentas para que o usuário possa ter maior controle sobre o tratamento, como, por exemplo, permitindo que ele consinta ou não com determinados tipos de *cookies*. Existem diversas maneiras de se elaborar um *Banner de Cookies*, e as boas práticas, como, por exemplo, as técnicas de *design*

conhecidas como *User Experience*, ou UX, em geral se alinham com os princípios e as obrigações da LGPD para o tratamento de dados pessoais.

40. Por sua vez, a Política de *Cookies* costuma ser disponibilizada em uma página específica, que contém informações mais detalhadas sobre o assunto, podendo ser acessada, em geral, por meio de *link* apresentado no *banner*. Ela também pode estar integrada, de forma destacada e de fácil acesso, ao Aviso de Privacidade (ou “Política de Privacidade”) – a declaração pública do agente de tratamento sobre o tratamento de dados pessoais de uma forma geral. Em alguns casos, o agente de tratamento prefere trazer a sua Política de *Cookies* diluída no *banner* de *cookies*, ou seja, o conjunto de informações sobre o uso de *cookies* aparece nas diversas camadas do *banner*.

41. Desde que as informações essenciais sejam apresentadas ao titular, todas essas opções são legítimas, de modo que a Política de *Cookies* pode ser apresentada: (i) como uma seção específica do Aviso de Privacidade; (ii) em um local específico e separado; ou (iii) no próprio *banner* de *cookies*. Ou seja, independentemente do mecanismo adotado, o importante é que sejam disponibilizadas informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre o uso de *cookies* e a coleta de dados pessoais quando o titular acessa uma determinada página eletrônica, serviço ou aplicativo, em conformidade com os princípios da transparência e do livre acesso e com o art. 9º da LGPD.

4. BANNERS DE COOKIES

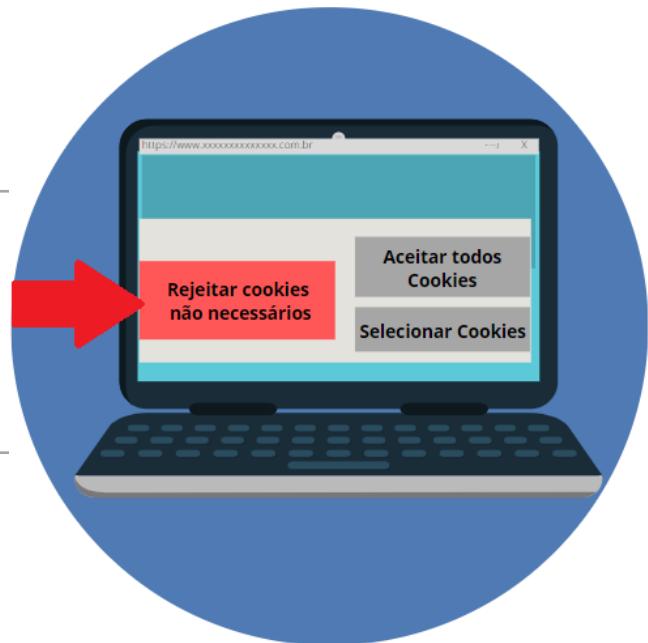
42. Os *banners* de *cookies* são mecanismos difundidos no ambiente digital, desenvolvidos como uma forma de materialização dos princípios previstos na LGPD, em especial os da transparência e do livre acesso. Ao apresentar informações essenciais sobre o uso de *cookies* de maneira resumida e simplificada, os *banners* contribuem para o processo de tomada de decisão consciente pelo titular, além de fortalecer o controle sobre seus dados pessoais e o respeito às suas legítimas expectativas. Assim, o *banner* serve como uma ferramenta para trazer transparência e aderência aos princípios de proteção de dados pessoais.

43. Nesse sentido, no presente tópico serão apresentadas orientações não exaustivas, consideradas como boas práticas, a fim de auxiliar os agentes de tratamento na elaboração de *banners* de *cookies* de forma compatível com as disposições da LGPD.

4.1 O que observar na elaboração

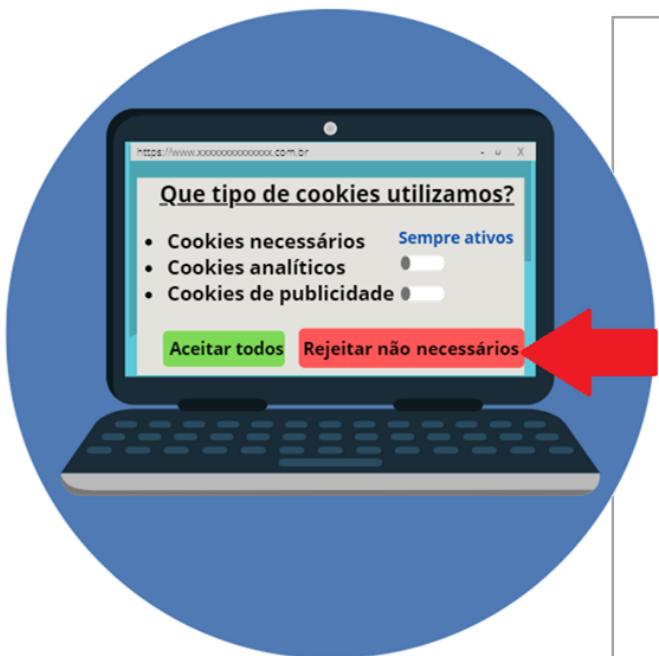
4.1.1 Banners de primeiro nível

- ✓ Disponibilizar botão que permita rejeitar todos os cookies não necessários, de fácil visualização, nos banners de primeiro e segundo nível.



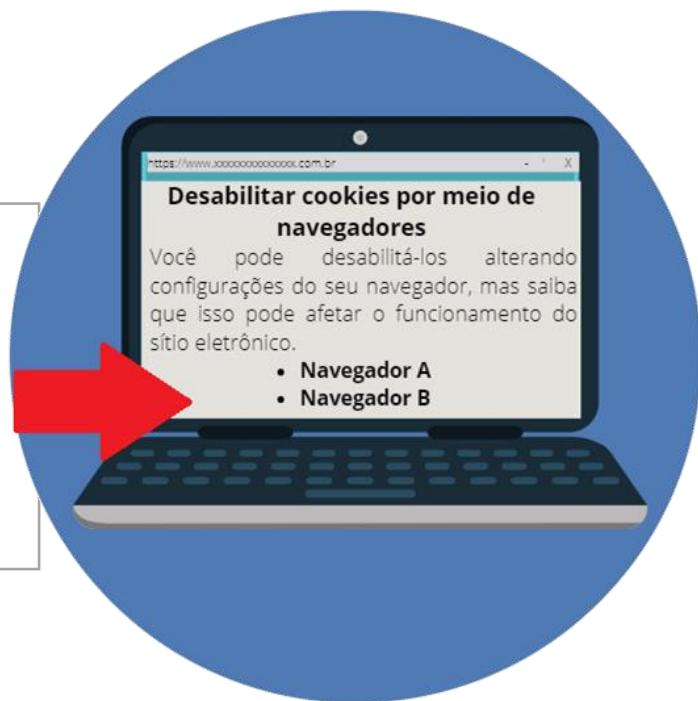
- ✓ Fornecer um *link* de fácil acesso para que o titular possa exercer os seus direitos, que pode incluir, por exemplo, saber mais detalhes sobre como seus dados são utilizados e sobre o período de retenção, além de solicitar a eliminação dos dados, opor-se ao tratamento ou revogar o consentimento.

4.1.2 Banners de segundo nível



- ✓ Classificar os *cookies* em categorias no *banner* de segundo nível;
- ✓ Descrever as categorias de *cookies* de acordo com seus usos e finalidades;
- ✓ Apresentar descrição e informações simples, claras e precisas quanto a essas finalidades;
- ✓ Permitir a obtenção do consentimento para cada finalidade específica, de acordo com as categorias identificadas no *banner* de segundo nível, quando couber;
- ✓ Desativar *cookies* baseados no consentimento por padrão.

- ✓ Disponibilizar informações sobre como realizar o bloqueio de *cookies* pelas configurações do navegador. Caso o *cookie* ou rastreador não possa ser desabilitado por meio do navegador, o titular deverá ser informado a respeito.



4.2 O que evitar na elaboração de *banners de cookies*

44. A seguir são descritas práticas desaconselhadas quando da elaboração de *banners de cookies* em sítios eletrônicos.



- ✖ Utilizar um único botão no *banner* de primeiro nível, sem opção de gerenciamento no caso de utilizar a hipótese legal do consentimento (“concordo”, “aceito”, “ciente” etc.);
- ✖ Dificultar a visualização ou compreensão dos botões de rejeitar *cookies* ou de configurar *cookies*, e conferir maior destaque apenas ao botão de aceite;
- ✖ Impossibilitar ou dificultar a rejeição de todos os *cookies* não necessários;
- ✖ Apresentar *cookies* não necessários ativados por padrão, exigindo a desativação manual pelo titular;
- ✖ Não disponibilizar *banner* de segundo nível;
- ✖ Não disponibilizar informações e mecanismo direto, simplificado e próprio para o exercício dos direitos de revogação do consentimento e de oposição ao tratamento pelo titular (além das configurações de bloqueio do navegador);
- ✖ Dificultar o gerenciamento de *cookies* (exemplo: não disponibilizar opções específicas de gerenciamento para *cookies* que possuem finalidades distintas);
- ✖ Apresentar informações sobre a política de *cookies* apenas em idioma estrangeiro;
- ✖ Apresentar lista de *cookies* demasiadamente granularizada, gerando uma quantidade excessiva de informações, o que dificulta a compreensão e pode levar ao efeito de fadiga, não permitindo a manifestação de vontade clara e positiva do titular;
- ✖ Ao utilizar o consentimento como hipótese legal, vincular a sua obtenção ao aceite integral das condições de uso de *cookies*, sem o fornecimento de opções efetivas ao titular.

4.3 Exemplos de *banners* de cookies

Exemplo 5 – *Banner* de Cookies (primeiro nível)

A empresa Delta, a fim de garantir conformidade das práticas de cookies à legislação de proteção de dados, atualizou seu sítio eletrônico, inserindo na página inicial o seguinte banner de cookies:

Prezamos muito pela sua experiência nos produtos que desenvolvemos, por isso, utilizamos cookies para personalizar anúncios e indicar produtos que possam ser do seu interesse. Acesse nossa política de cookies para maiores informações.

[Acesse aqui nossa Política de Cookies](#)

Aceitar

Análise: no exemplo, o *banner* informa em linhas gerais as finalidades do tratamento de cookies e oferece um *link* para acesso à Política de cookies do site. Contudo, só é possível visualizar um botão “Aceitar”, de modo que não é possível garantir a manifestação clara do consentimento para o tratamento, nos termos da LGPD. Desse modo, o *banner* deve ser ajustado, mediante a inclusão de opção para: (i) rejeição de cookies não necessários; e (ii) gerenciamento de cookies por meio de *banner* de segundo nível.

Exemplo 6 - *Banners* de Cookies (primeiro e segundo nível)

A empresa Alpha, ao atualizar seu sítio eletrônico, inseriu banner de cookies contendo o seguinte texto:

Utilizamos cookies para auxiliar a sua navegação em nosso sítio eletrônico e melhorar nossos serviços. Caso clique em "aceitar todos os cookies", você concordará com a utilização acima mencionada. É possível, ainda, que você opte por rejeitar todos os cookies não necessários, clicando na opção "rejeitar todos". Para mais informações, clique em "definições de cookies".

Definição de cookies

Aceitar todos os cookies

Rejeitar cookies não necessários

Um cliente de Alpha acessa o sítio eletrônico e se depara com tal banner em primeiro nível. Uma vez que não pretende aceitar ou recusar todos os cookies, o cliente clica na opção "definições de cookies", que o encaminha para um banner de segundo nível, no qual é possível visualizar informações mais detalhadas.

Configuração de cookies

+Cookies necessários **sempre ativos**

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de desempenho



xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

+Cookies de publicidade



xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Permitir todos

Salvar

Rejeitar cookies não necessários

Neste segundo banner, os cookies são agrupados em categorias: necessários, de desempenho e de publicidade. Com exceção da primeira categoria, as demais estão desativadas por padrão. É possível obter o consentimento específico de cada categoria, com

exceção da primeira, que são cookies necessários para a navegação. Além disso, o botão de “Rejeitar cookies não necessários” permanece em destaque.

Análise: no exemplo acima, de forma compatível com as disposições da LGPD sobre consentimento, o *banner* de *cookies* em primeiro nível, diferentemente do Exemplo 5, apresenta botão para que sejam rejeitados todos os *cookies*. Também em conformidade com a LGPD, observa-se um *banner* de segundo nível que permite a obtenção do consentimento específico de acordo com as categorias identificadas. Outro ponto positivo refere-se à desativação por padrão dos *cookies* não necessários, assegurando-se a obtenção de uma manifestação positiva do titular dos dados pessoais.

Exemplo 7: Política de *Cookies* junto à Política de Privacidade

José, contador, ao criar o sítio eletrônico de seu escritório de contabilidade, optou por disponibilizar a Política de Cookies junto à Política de Privacidade.

Análise: esta prática pode ser legitimamente adotada, preferencialmente conferindo-se acesso facilitado à seção sobre a política de *cookies*. Por exemplo, o acesso pode ser facilitado por meio de uma guia, barra lateral ou sumário no início da Política de Privacidade.

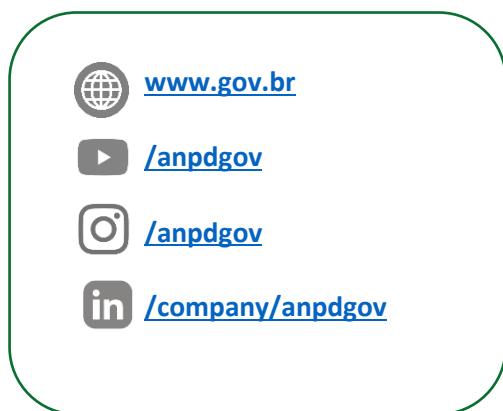
Todavia, disponibilizar informações sobre *cookies* somente por meio da Política de Privacidade pode não ser suficiente, pois o titular de dados nem sempre irá consultar a página da Política de Privacidade de um *site*. Assim, recomenda-se que sejam configurados recursos para que o titular possa identificar tais informações separadamente assim que acessar a plataforma, como, por exemplo, pela utilização de *banner* de segundo nível.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

45. O presente Guia foi elaborado a fim de orientar os agentes de tratamento quanto às boas práticas relacionadas ao tratamento de dados pessoais decorrente da coleta de *cookies*.

Para tanto, buscou-se trazer o conceito de *cookies*, algumas categorias em que podem ser classificados, e as suas finalidades. Além disso, foram elencadas as principais disposições da LGPD aplicáveis à coleta de dados pessoais por meio de *cookies*. Foram apresentadas, ainda, orientações quanto à elaboração de Políticas de *Cookies* e de *banners de cookies*, por meio de exemplos ilustrativos.

46. Por fim, ressalta-se que este documento poderá adequar-se a futuras regulamentações sobre os temas aqui elencados e deve ser entendido como um guia de boas práticas, que poderá ser atualizado e aperfeiçoadado sempre que necessário.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Diretora Miriam Wimmer

Brasília, 6 de outubro de 2022.

SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE CIRCUITO DELIBERATIVO

Solicito a essa Secretaria a adoção das providências pertinentes, visando à submissão da matéria abaixo referenciada à deliberação do Conselho Diretor por meio de Circuito Deliberativo.

Dados para decisão:

Período de Circuito Deliberativo	Início: 07/10/2022	Fim: 14/10/2022
Natureza da matéria:	Finalística	
Interessados:	ANPD	
Assunto:	Guia - Cookies e a LGPD.	
Dados da Análise:	Voto Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR	
Conclusão Análise/Voto	Voto pela aprovação do Guia Orientativo - Cookies e a LGPD, nos termos da minuta revista e consolidada anexada aos autos (SEI nº 3677268), em conformidade com os dispositivos pertinentes da LGPD e do Regimento Interno.	



Documento assinado eletronicamente por **Miriam Wimmer, Diretor(a)**, em 06/10/2022, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3677319** e o código CRC **8C5557F8** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3677319

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria-Geral

LISTA DE VERIFICAÇÃO Nº 10/2022/SG/ANPD

Brasília – DF, 11 de outubro de 2022.

LISTA DE VERIFICAÇÃO Nº 9 - CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 09/2022**MATÉRIA FINALÍSTICA**

Assunto: Guia - Cookies e a LGPD.		
Unidade	Documento	Nº SEI
Área-Técnica Responsável	Solicitação de submissão de matéria ao Conselho Diretor	3500376
Secretaria-Geral	Certidão de Distribuição	3514975
Diretor-Relator	Solicitação de abertura de Circuito Deliberativo	3677319
Diretor-Relator	Voto nº 6 - Diretora-Relatora Miriam Wimmer	3539869
Diretor-Presidente	Despacho Decisório autorizando abertura do Circuito Deliberativo	3678013
Diretor-Presidente	Pauta de Circuito Deliberativo	3678028
Secretaria-Geral	Despacho de encaminhamento Ouvidoria e ASJUR	3678040
Secretaria-Geral	Atualização do portal: Circuitos Deliberativos em andamento*	3680202
Secretaria-Geral	Atualização da planilha de controle de Circuitos Deliberativos	n/a (TEAMS)
Diretor 1	Voto nº 06 - Diretor Joacil Rael	3680031
Diretor 2	Voto nº 11 - Diretor Arthur Sabbat	3680151

Diretor 3	Voto nº 09 - Diretora Nairane Farias Rabelo Leitão	3680325
Diretor 4	Voto nº 10 - Diretor Waldemar Gonçalves Ortunho Junior	3686060
Diretor-Presidente	Ata de Circuito Deliberativo (submeter à assinatura do Diretor-Presidente)	3686095
Secretaria-Geral	Certidão de Julgamento	3686113
Secretaria-Geral	Despacho SG/ANPD de encerramento do CD	3686120
Secretaria-Geral	Atualização do portal: Circuitos Deliberativos encerrados*	3686909

* As atualizações do portal devem ser documentadas por meio de documento SEI do tipo "externo", contendo a tela correspondente à informação atualizada.

ANA LETÍCIA TESKE
Analista na Secretaria-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Ana Letícia Teske, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 11/10/2022, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3678003** e o código CRC **AFBE403D** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3678003

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Brasília-DF, 06 de outubro de 2022.
DESPACHO DECISÓRIO Nº 25/2022/SG/ANPD

Processo nº 00261.000313/2022-19

O DIRETOR-PRESIDENTE DA AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, em especial a disposta no art. 6º, §2º, do Regimento Interno da ANPD, aprovado pela Portaria nº 1, de 8 de março de 2021, examinando os autos do Processo em epígrafe, decide aprovar a abertura de Circuito Deliberativo nos termos do documento SOLICITAÇÃO DE ABERTURA DE CIRCUITO DELIBERATIVO - SEI 3677319, com início em 07/10/2022 e término em 14/10/2022.

Encaminhe-se os autos à Secretaria-Geral para acompanhamento.

WALDEMAR GONÇALVES ORTUNHO JUNIOR
Diretor-Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 07/10/2022, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3678013** e o código CRC **A268DB36** no site:



[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3678013

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

PAUTA DE CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 09/2022

Processo nº 00261.000313/2022-19

Interessados: Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Período de Circuito Deliberativo	Início: 07/10/2022	Fim: 14/10/2022
Natureza da matéria:	Finalística	
Assunto:	Guia - Cookies e a LGPD.	
Diretora Relatora	Miriam Wimmer	
Presidente	Waldemar Gonçalves Ortunho Júnior	

WALDEMAR GONÇALVES ORTUNHO JUNIOR
Diretor-Presidente



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 07/10/2022, às 14:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3678028** e o código CRC **B6B55285** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3678028

00261.000313/2022-19

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Secretaria-Geral

Brasília-DF, 06 de outubro de 2022.

À Ouvidoria

À Assessoria Jurídica

Assunto: **Abertura de Circuito Deliberativo**

1. Em atendimento ao Art 40, § 3º do Regimento Interno, encaminho o presente processo para ciência quanto à abertura do Circuito Deliberativo nº 09/2022.

NÚBIA AUGUSTO DE SOUSA ROCHA
Secretaria-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Nubia Augusto de Sousa Rocha, Secretária-Geral**, em 07/10/2022, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3678040** e o código CRC **E2115461** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3678040



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PR/PROTOCOLO/ANPD/DIR/NR/ANPD

VOTO Nº 6/2022/ANPD/JR/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.000313/2022-19

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)

VOTO EM CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 09/2022
DIRETOR JOACIL RAELE

ASSUNTO: Guia - Cookies e a LGPD.

Voto no Circuito Deliberativo:

<input checked="" type="checkbox"/> X	Acompanho a Relatora (VOTO Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR, SEI nº 3539869)	
	Não acompanho o Relator, nos termos do Voto indicado a seguir:	



Documento assinado eletronicamente por **Joacil Basilio Rael, Diretor(a)**, em 10/10/2022, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3680031** e o código CRC **779E6123** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3680031



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PR/PROTOCOLO/ANPD/DIR/NR/ANPD

VOTO Nº 11/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.000313/2022-19

INTERESSADO: AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD)

VOTO EM CIRCUITO DELIBERATIVO Nº 06/2022

DIRETOR ARTHUR SABBAT

ASSUNTO: Guia de Cookies e Proteção de Dados Pessoais

Caso o prazo do Circuito Deliberativo seja inferior a 7 dias, nos termos do § 1º do art. 28 do Regimento Interno:

	Concordo com a redução do prazo
	Não concordo com a redução do prazo
X	Não aplicável à hipótese

Voto no Circuito Deliberativo:

X	Acompanho a Relatora (VOTO Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR, SEI nº 3539869)
---	---

Não acompanho o Relator, nos termos do Voto indicado a seguir:



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Pereira Sabbat**, Diretor(a), em 07/10/2022, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3680151** e o código CRC **53FBEBAA8** no site:
[https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3680151

Círcito Deliberativo

Publicado em 17/03/2021 13h55 Atualizado em 07/10/2022 14h53

Compartilhe:

Esta página é dedicada à divulgação dos Circuitos Deliberativos da ANPD.

Circuitos Deliberativos ativos

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Pauta
08/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica entre a ANPD e o STF.	06/10/2022	13/10/2022	Acesse aqui
09/2022	CONTEÚDO 1	PÁGINA INICIAL 2	NAVEGAÇÃO 3	BUSCA 4

Circuitos Deliberativos encerrados - 2022

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Ata	Votos
01/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica com a Agência Brasileira de Inteligência	05/01/2022	04/02/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
02/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Ministério da Educação (MEC).	13/01/2022	20/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
03/2022	Finalística. Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público	24/01/2022	26/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
04/2022	Finalística. Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de aplicação da Lei nº 13.709, de 14 de dezembro de 2018. Lei Geral da Proteção de Dados	25/01/2022	26/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui

05/2022	Finalística. Publicação de guia orientativo	04/04/2022	18/04/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
06/2022	Finalística. Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas	10/08/2022	15/08/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
07/2022	Finalística. Pedido de prorrogação de prazo de Consulta Pública da Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas	12/09/2022	13/09/2022	Acesse aqui	Acesse aqui

Circuitos Deliberativos encerrados - 2021

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Ata	Votos
01/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica entre ANPD e	18/03/2021	19/03/2021	Acesse aqui	Acesse aqui

03/2021	Meio. Formação de lista tríplice para o Conselho CNPD	30/04/2021	07/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
04/2021	Administrativo. Proposta de Cadeia de Valor e Macroprocessos da ANPD.	10/05/2021	18/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
05/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE/MJSP.	25/05/2021	01/06/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
06/2021	Finalístico. Publicação de guia orientativo.	26/05/2021	02/06/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
07/2021	Finalístico. Submissão da minuta do regulamento de fiscalização a Consulta Pública, nos termos do art. 53 da LGPD.	27/05/2021	28/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
08/2021	Portaria que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.	01/07/2021	16/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
09/2021	Acordo de Cooperação Técnica com o Núcleo de	09/07/2021	23/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui

Data		Assunto	Data de publicação	Data de validade	Acesse aqui	Acesse aqui
11/2021		Finalístico. Guia orientativo sobre segurança da informação para agentes de pequeno porte.	20/09/2021	20/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
12/2021		Administrativo - Proposta Orçamentária 2022.	24/09/2021	04/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
13/2021		Finalístico. Pedido de prorrogação de prazo da Consulta Pública sobre a norma para PME.	28/09/2021	05/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
14/2021		Finalístico. Memorando de Entendimento entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD e a ANPD e Agência Espanhola de Proteção de Dados do Reino da Espanha – AEPD.	29/09/2021	06/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
15/2021		Finalístico. Minuta de resolução que aprova o Regulamento do processo de fiscalização e do processo administrativo sancionador no âmbito da ANPD.	27/10/2021	28/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
16/2021		Acordo de Cooperação Técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e o Tribunal Superior Eleitoral - TSE.	05/11/2021	08/11/2021	Acesse aqui	Acesse aqui

agentes de tratamento no contexto eleitoral.

18/2021	Administrativo. Calendário de Reuniões Deliberativas do Conselho Diretor referente ao ano de 2022.	15/12/2021	16/12/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
---------	--	------------	------------	-----------------------------	-----------------------------

Compartilhe:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PR/PROTOCOLO/ANPD/NR/ANPD

VOTO Nº 9/2022/ANPD/NR/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.000313/2022-19

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados

ASSUNTO: Guia - Cookies e a LGPD

VOTO EM CIRCUITO DELIBERATIVO

DIRETORA NAIRANE FARIAS RABELO LEITÃO

Caso o prazo do Circuito Deliberativo seja inferior a 7 dias, nos termos do § 1º do art. 41 do Regimento Interno:

<input type="checkbox"/>	Concordo com a redução do prazo
<input type="checkbox"/>	Não concordo com a redução do prazo
<input checked="" type="checkbox"/>	Não aplicável à hipótese

Voto no Circuito Deliberativo:

Acompanho a Relatora (VOTO Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR, SEI nº 3539869)

Não acompanho o Relator, nos termos do Voto indicado a seguir:



Documento assinado eletronicamente por **Nairane Farias Rabelo Leitão, Diretor(a)**, em 07/10/2022, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3680325** e o código CRC **6ADB1E81** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3680325



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PR/PROTOCOLO/ANPD/NR/ANPD

VOTO Nº 10/2022/ANPD/GABPR/ANPD/PROTOCOLO/PR

PROCESSO Nº 00261.000313/2022-19

INTERESSADO: Autoridade Nacional de Proteção de Dados

ASSUNTO: Guia - Cookies e a LGPD

VOTO EM CIRCUITO DELIBERATIVO

DIRETOR-PRESIDENTE

Caso o prazo do Circuito Deliberativo seja inferior a 7 dias, nos termos do § 1º do art. 41 do Regimento Interno:	
<input type="checkbox"/>	Concordo com a redução do prazo
<input type="checkbox"/>	Não concordo com a redução do prazo
<input checked="" type="checkbox"/>	Não aplicável à hipótese

Voto no Circuito Deliberativo:

Acompanho a Relatora (VOTO Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR, SEI nº 3539869)

Não acompanho o Relator, nos termos do Voto indicado a seguir:



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 11/10/2022, às 12:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3686060** e o código CRC **EFECC3A7** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3686060

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

ATA DE CIRCUITO DELIBERATIVO DO CONSELHO DIRETOR Nº 09/2022

Período do Circuito Deliberativo:	07/10/2022	11/10/2022
Natureza da Matéria:	Finalística	
Assunto:	Guia - Cookies e a LGPD.	
Diretora Relatora:	Miriam Wimmer	
Voto do Conselheiro Relator:	VOTO Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI 3539869)	
Presidente	Waldemar Gonçalves Ortunho Junior	

Decisão do Circuito Deliberativo		
Resumo dos votos	Acompanha o relator	4
	Não acompanha o relator	0
	Levar à Reunião Deliberativa	0

Votos proferidos no Circuito Deliberativo	
Diretor	Joacil Basilio Rael
Voto	VOTO Nº 6/2022/ANPD/JR/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI 3680031)
Diretor	Arthur Pereira Sabbat
Voto	VOTO Nº 11/2022/ANPD/AS/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI 3680151)

Diretor	Nairane Farias Rabelo Leitão
Voto	VOTO Nº 9/2022/ANPD/NR/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI 3680325)
Diretor	Waldemar Gonçalves Ortunho Junior
Voto	VOTO Nº 10/2022/ANPD/GABPR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI 3686060)



Documento assinado eletronicamente por **Waldemar Gonçalves Ortunho Junior, Diretor-Presidente**, em 11/10/2022, às 14:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3686095** e o código CRC **22D28FED** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3686095



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Secretaria-Geral

Brasília-DF, 11 de outubro de 2022.

Certidão de Julgamento

Certifico que o presente processo foi julgado conforme abaixo:

Processo	00261.000313/2022-19
Data da Sessão	11/10/2022 - Circuito Deliberativo nº 09/2022
Colegiado	Conselho Diretor
Relatora	Miriam Wimmer
Dispositivo	O Conselho Diretor da ANPD, pela maioria dos votos, decidiu aprovar o Guia - Cookies e a LGPD, nos termos do voto da relatora - VOTO Nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI 3539869).

NÚBIA AUGUSTO DE SOUSA ROCHA
Secretária-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Nubia Augusto de Sousa Rocha, Secretária-Geral**, em 11/10/2022, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3686113** e o código CRC **AF9C266A** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

00261.000313/2022-19

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS
Secretaria-Geral

Brasília-DF, 11 de outubro de 2022.

À

Coordenação-Geral de Normatização

1. Encaminho a presente instrução processual, tendo em vista o encerramento do Circuito Deliberativo nº 09/2022, conforme Ata de Circuito Deliberativo do Conselho Diretor (SEI 3686095), para providências subsequentes.

NÚBIA AUGUSTO DE SOUSA ROCHA

Secretária-Geral



Documento assinado eletronicamente por **Nubia Augusto de Sousa Rocha, Secretária-Geral**, em 11/10/2022, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3686120** e o código CRC **09161BBC** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00261.000313/2022-19

SEI nº 3686120

Presidência da República



[Órgãos do Governo](#) [Acesso à Informação](#) [Legislação](#) [Acessibilidade](#)



Entrar

 > [Assuntos](#) > [Deliberações do Conselho Diretor](#) > [Círcito Deliberativo](#)

Círcito Deliberativo



Publicado em 17/03/2021 13h55 Atualizado em 11/10/2022 15h50

Compartilhe:   

Esta página é dedicada à divulgação dos Circuitos Deliberativos da ANPD.

Circuitos Deliberativos ativos

Não existem Circuitos Deliberativos ativos no momento.

Circuitos Deliberativos encerrados - 2022

Número	Assunto do circuito		Data de	Data de	Ata	Vot	▲
do	CONTEÚDO 1	PÁGINA INICIAL 2	NAVEGAÇÃO 3	BUSCA 4	MAPA DO SITE 5		



01/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica com a Agência Brasileira de Inteligência	05/01/2022	04/02/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
02/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e o Ministério da Educação (MEC).	13/01/2022	20/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
03/2022	Finalística. Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público	24/01/2022	26/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
04/2022	Finalística. Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de aplicação da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), para agentes de tratamento de pequeno porte.	25/01/2022	26/01/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
05/2022	Finalística. Publicação de guia orientativo	04/04/2022	18/04/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
06/2022	Finalística. Minuta de Resolução que aprova o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas	10/08/2022	15/08/2022	Acesse aqui	Acesse aqui





o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas

08/2022	Finalística. Acordo de Cooperação Técnica entre a ANPD e o STF.	06/10/2022	10/10/2022	Acesse aqui	Acesse aqui
09/2022	Finalística. Guia - Cookies e a LGPD.	07/10/2022	11/10/2022	Acesse aqui	Acesse aqui

Circuitos Deliberativos encerrados - 2021

Número do Circuito	Assunto do circuito	Data de abertura do Circuito	Data de encerramento	Ata	Votos
01/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica entre ANPD e Senacon.	18/03/2021	19/03/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
02/2021	Administrativo. Calendário de Reuniões Deliberativas do Conselho Diretor do ano de 2021.	08/04/2021	18/04/2021	Acesse aqui	Acesse aqui





04/2021	Administrativo. Proposta de Cadeia de Valor e Macroprocessos da ANPD.	10/05/2021	18/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
05/2021	Finalístico. Acordo de Cooperação Técnica com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE/MJSP.	25/05/2021	01/06/2021	Acesse aqui	Acesse aqui 
06/2021	Finalístico. Publicação de guia orientativo.	26/05/2021	02/06/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
07/2021	Finalístico. Submissão da minuta do regulamento de fiscalização a Consulta Pública, nos termos do art. 53 da LGPD.	27/05/2021	28/05/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
08/2021	Portaria que aprova o processo de regulamentação no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados.	01/07/2021	16/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
09/2021	Acordo de Cooperação Técnica com o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br	09/07/2021	23/07/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
10/2021	Regulamentação relativa à aplicação da LGPD para	26/08/2021	27/08/2021	Acesse aqui	Acesse aqui 



12/2021	Administrativo - Proposta Orçamentária 2022.	24/09/2021	04/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
13/2021	Finalístico. Pedido de prorrogação de prazo da Consulta Pública sobre a norma para PME.	28/09/2021	05/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
14/2021	Finalístico. Memorando de Entendimento entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD e a ANPD e Agência Espanhola de Proteção de Dados do Reino da Espanha – AEPD.	29/09/2021	06/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
15/2021	Finalístico. Minuta de resolução que aprova o Regulamento do processo de fiscalização e do processo administrativo sancionador no âmbito da ANPD.	27/10/2021	28/10/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
16/2021	Acordo de Cooperação Técnica entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD e o Tribunal Superior Eleitoral - TSE.	05/11/2021	08/11/2021	Acesse aqui	Acesse aqui
17/2021	Finalístico. Publicação de Guia Orientativo: Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) pelos	29/11/2021	29/11/2021	Acesse aqui	Acesse aqui





CONSOLADO DIRETOR REFERENTE AO ANO DE 2022.

aqui

aqui

Compartilhe:



NOVO GUIA

ANPD lança guia orientativo “Cookies e Proteção de Dados Pessoais”

Material elaborado pela Autoridade tem o objetivo de explicar a temática e educar titulares de dados pessoais sobre seus direitos

Publicado em 18/10/2022 09h29 Atualizado em 18/10/2022 09h49

Compartilhe:



Nesta terça-feira (18/10), a Autoridade lança o guia orientativo “Cookies e Proteção de Dados Pessoais”. O material foi elaborado com o objetivo de orientar os agentes de tratamento sobre as boas práticas na área, além de traçar um panorama geral sobre o assunto, abordando desde questões mais conceituais como a classificação desta tecnologia de acordo com diversos parâmetros, até pontos mais técnicos como as boas práticas a serem observadas na sua utilização em sites eletrônicos.

Acesse o guia [aqui](#).

Com viés educativo, o guia elenca direitos e deveres dos agentes envolvidos no tratamento de cookies. Traz também, explicações sobre o que são cookies, estabelece quais os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) que são aplicáveis a tais informações e dá recomendações aos controladores de dados pessoais sobre instrumentos para garantir o cumprimento da Lei, como as políticas e os banners de cookies.

Para a Diretora Miriam Wimmer, relatora do processo de elaboração do guia no Conselho Diretor, “O guia de cookies traz orientações importantes para a adequação de agentes de tratamento às disposições da LGPD. O objetivo é promover a cultura da proteção de dados pessoais no ambiente digital, incentivando a adoção de práticas transparentes, que garantam maior compreensão e controle dos titulares sobre o uso de seus dados pessoais.”

O guia ficará aberto a comentários e contribuições contínuas da sociedade. O objetivo é que o material se mantenha sempre atualizado, quando novas regulamentações e entendimentos forem estabelecidos. As sugestões poderão ser enviadas para a Ouvidoria da ANPD, por meio da [Plataforma Fala.BR](#).

Cookies e LGPD

Cookies são arquivos instalados no dispositivo de um usuário que permitem a coleta de determinadas informações, visando ao atendimento de variadas finalidades.



Os cookies podem ser usados para identificar usuários, viabilizar pagamentos online, apresentar anúncios ou medir a eficácia de uma página eletrônica, entre outros exemplos.

Um dos grandes problemas relacionados ao uso de cookies é a falta de transparência, ou seja, a ausência de informações precisas e acessíveis sobre a forma como ocorrem a coleta de dados pessoais e seu tratamento. Isso pode restringir o controle do titular sobre os seus próprios dados pessoais.

Assim como no caso de outros dados pessoais, o titular tem uma série de direitos em relação ao uso de cookies. Um deles é o de acesso facilitado a informações sobre os dados coletados. Em determinados casos, o titular também tem direito ao livre consentimento quanto ao tratamento de dados, bem como a sua revogação a qualquer tempo. A coleta de dados pessoais por meio de cookies deve, ainda, ser limitada ao mínimo necessário para a realização de finalidades legítimas, explícitas e específicas.

De forma didática, o guia apresenta vários exemplos ilustrativos do que deve ou não ser feito em relação aos cookies. A ideia é fornecer aos agentes de tratamento de dados (pessoas que realizam ou a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais) uma orientação mais clara sobre o tema, permitindo-lhes atuar de forma mais transparente e construir uma relação de confiança com o titular do dado, em conformidade com as regras estabelecidas pela LGPD. A título de exemplo, são trazidas hipóteses de como os cookies são usados por sites de comércio eletrônico, por estabelecimentos educacionais e pelo setor público.

A observância das orientações do guia não isenta os agentes de tratamento do cumprimento dos demais preceitos da LGPD e tampouco de adotar as providências necessárias para resguardar os direitos dos titulares de dados.

Guias Orientativos

A ANPD já publicou uma série de guias orientativos sobre temas afetos à proteção de dados pessoais. Entre os temas abordados estão o tratamento de dados pessoais pelo poder público; a aplicação da LGPD no contexto eleitoral; e a

[CONTEÚDO](#) 1 [PÁGINA INICIAL](#) 2 [NAVEGAÇÃO](#) 3 [BUSCA](#) 4 [MAPA DO SITE](#) 5

proteção de dados pessoais. Todos os materiais estão disponíveis de forma gratuita, na página de [Documentos e Publicações](#) do site da Autoridade.

Mais informações:**Assessoria de Comunicação ANPD**ascom@anpd.gov.br

(61) 3411 4690 | (61) 98291 1277

Atendimento de 10h às 17h.

Compartilhe: 

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Protocolo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Brasília, 17 de novembro de 2022.

Assunto: Arquivamento de processo

1. Considerando a aprovação do Guia Orientativo "Cookies e Proteção de Dados Pessoais" pelo Conselho Diretor, conforme certidão de julgamento (SEI nº 3686113), nos termos do voto da relatora nº 6/2022/ANPD/MW/DIR/ANPD/PROTOCOLO/PR (SEI nº 3539869)
5. Considerando a publicação do no site da ANPD, conforme disposto no Despacho (SEI nº 3750682);
7. Arquiva-se o presente processo, uma vez exaurida a sua finalidade, sem prejuízo de sua posterior reabertura, caso necessário.

ANDRESSA GIROTT VARGAS

Especialista na Coordenação-Geral de Normatização



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Girotto Vargas, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 17/11/2022, às 14:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **3750692** e o código CRC **6DADA062** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Brasília, na data da assinatura digital.

Assunto: Informação / Extinção de processo

1. Visando instruir o presente Processo, informo que o mesmo foi reaberto no Sistema SEI para realizar a juntada de contribuição/oferta de subsídios (SEI 4297994) encaminhada pela Ouvidoria nos autos do Processo nº 00261.001100/2023-87 (relacionado) a ser analisada na revisão do Guia Orientativo "Cookies e Proteção de Dados Pessoais", em momento oportuno.
2. Isto posto, extingue-se o presente processo, uma vez exaurida a sua finalidade, conforme art. 56, Regimento Interno da ANPD, sem prejuízo de sua posterior reabertura, caso necessário.



Documento assinado eletronicamente por **Célia Aparecida de Almeida Siqueira, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 30/05/2023, às 16:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4297806** e o código CRC **1A4715EB** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

CONSIDERAÇÕES CÂMARA E-NET ECOSSISTEMA DE PUBLICIDADE ONLINE GUIA DE COOKIES ANPD¹

I. Apresentação da Câmara-e.net:

A Câmara-e.net é uma entidade sem fins econômicos, multisectorial, que tem como objetivo promover (i) o desenvolvimento integrado e sustentável da Economia Digital no Brasil; (ii) a segurança nas transações eletrônicas; (iii) a conscientização da cidadania empresarial em todos os níveis, incentivando a discussão e o intercâmbio de ideias e informações sobre comércio eletrônico; e (iv) a formulação de políticas públicas para a consolidação de marcos regulatórios convergentes e no fomento de negócios entre seus associados.

A associação também capacita indivíduos e organizações públicas e privadas para a geração de negócios digitais de forma legal, segura e sustentável, por exemplo, por meio de debates e palestras sobre planejamento de uma loja virtual de sucesso, logística, meios de pagamento na internet, *marketplace*, marketing digital e vendas online. Além disso, a Câmara-e.net também acompanha procedimentos de regulação da economia digital, em qualquer instância decisória, e deles participa ativamente, em busca de modelos adequados ao país, considerando, para tanto, o melhor equacionamento de seu impacto econômico e social, tanto interno como externo.

Nesse sentido, destaca-se que a Câmara-e.net possui diversos associados extremamente interessados no tema da interação dos *cookies* com a proteção de dados pessoais, contando com um grupo de trabalho específico para discutir privacidade e proteção de dados pessoais. Sendo assim, a presente entidade gostaria de, inicialmente, saudar a ANPD pela importante iniciativa de elaborar um Guia Orientativo sobre a temática em questão. Em adição, a Câmara-e.net gostaria de compartilhar algumas reflexões sobre o ecossistema que visam o aprimoramento do Guia Orientativo, que encontram-se refletidas nos tópicos a seguir.

II. Da caracterização dos *cookies*:

Antes de se debruçar sobre os pontos substanciais da disciplina jurídica de proteção de dados, é preciso esclarecer o que são e como funcionam os *cookies*, o que possibilita o entendimento de seus limites enquanto elemento identificador de usuários e, por conseguinte, sua possível interação com o tema da privacidade.

Conceptualmente, conforme o padrão técnico RFC 6265 do *Internet Engineering Task Force* (“IETF”),² os *cookies* são pequenos blocos de dados que um servidor atribui a um usuário por meio de um navegador (como o Google Chrome ou o Mozilla Firefox) que, na imensa maioria das vezes, está operando em *HTTP* (*Hypertext Transfer Protocol*) –

¹ **Disclaimer: Destacamos que as considerações abaixo não representam a posição individual dos associados, mas sim o posicionamento da Câmara Brasileira da Economia Digital como associação representativa do entendimento da maioria de seus associados.**

² Disponível em: <<https://www.rfc-editor.org/rfc/rfc6265>>.

em outras palavras, visualizando páginas *web*, popularmente chamados de sites, com conteúdos textuais e/ou multimídia.

Estes blocos de dados, que ficam temporariamente armazenados na máquina do usuário por meio dos mecanismos do navegador são mostrados ao servidor quando o usuário visita novamente determinada página *web*, possibilitando que o servidor reconheça padrões de navegação do usuário e lhe ofereça uma experiência personalizada. Assim, por exemplo, é possível o reconhecimento de um idioma preferencial, autenticações, dados de formulários e produtos acumulados num carrinho de compras de e-commerce (em suma, dados fornecidos pelo próprio usuário). Note-se, no entanto, que esses fins não dependem exclusivamente de cookies, já que podem ser integralmente realizados por outros meios, seja em *HTTP* ou em outro ambiente, como o uso de *headers* de *HTTP*, de endereço IP ou das chamadas *fat URLs*.³

Para garantir a personalização da experiência de navegação, os *cookies* contêm uma série de informações atribuídas pelo servidor: tipicamente, valores (no mais das vezes, numéricos) que permitem o reconhecimento, por parte do servidor, de um determinado navegador e atributos específicos que regulam o próprio *cookie*. Entre estes atributos, constam regras sobre a duração do *cookie* no navegador do usuário (por exemplo, durante uma única sessão, por um determinado período de tempo ou até exclusão por parte do usuário), os domínios aos quais o *cookie* será exibido quando de uma nova visita (podem ser do próprio domínio originalmente visitado ou ainda de terceiros) e condicionamentos de segurança (por exemplo, condicionando a comunicação do cookie apenas por meio de protocolo de segurança certificada).

De qualquer maneira, independentemente dos valores e atributos associados, os *cookies* podem ser recusados ou eliminados pelo usuário, automaticamente ou não, sobretudo através de configurações de seu navegador. Ao optar por fazê-lo, o usuário impede o servidor de reconhecer sua sessão de navegação e assim deve inserir dados novamente – a título de exemplo, reestabelecendo preferências de idioma ou reforneceando login e senha para autenticação em determinado domínio.

Neste contexto, como já previsto no Guia Orientativo da ANPD,⁴ é possível classificar os *cookies* por meio de sua essencialidade a uma funcionalidade da página *web* (por exemplo, a realização de um login ou compra), sua duração padrão no navegador e sua proveniência (do próprio servidor visitado ou de outros endereços, tidos como terceiros).

Consideradas estas características, os *cookies* podem ser usados com a finalidade de ofertar diferentes recursos a usuários e servidores (instâncias onde os dados são processados). Aos usuários, funcionalidade, personalização e agilidade; aos servidores, conhecimento sobre a maneira com que usuários interagem com seus serviços e, em consequência, garantia de prestação adequada. No entanto, diferente da classificação de finalidades claramente delineada no Guia Orientativo, comumente não é possível atribuir de antemão uma finalidade única a um *cookie* – afinal, um *cookie* primário, oferecido pelo próprio servidor visitado, pode servir para fins de funcionalidade, de

³ GOURLEY, D.; TOTTY, B. *HTTP - The definitive guide*. Cambridge: O'Reilly, 2002, p. 258 ss.

⁴ Guia Orientativo de Cookies da ANPD, pp. 10 a 12.

mensuração de tráfego interno e de publicidade, assim como o cookie de terceiro é capaz de fundamentar a oferta de anúncios ou mecanismos de *web analytics*.

Além disso, especificamente no que diz respeito à publicidade, a indústria já se encaminha para adotar outras práticas mais modernas, baseadas em segmentação de grupo (portanto desprovida de identificação individual) – por exemplo, a iniciativa FLoC (*Federated Learning of Cohorts*) do Google ou o ATT (*App Tracking Transparency*) da Apple, para ficar apenas nas soluções mais conhecidas.

De todo modo, ainda que apenas estas novas tecnologias impeçam a identificação, é necessário atentar ao fato de que **cookies não necessariamente contêm dados pessoais**, uma vez que os titulares dos dados não costumam ser identificáveis. Como se disse, em vez de identificar titulares de dados, os cookies identificam antes de tudo aplicações de navegadores – notadamente, “lembrando-se” de uma visita prévia a partir do momento em que o cookie é retornado pelo navegador ao servidor, já em visita posterior à original.

Assim, embora haja reconhecimento de informações associadas à aplicação, **em geral não há possibilidade de o uso de cookies resultar na efetiva identificação do titular**. A exceção que resulta na identificação pode se dar em dois casos: a) quando um dado de identificação é previamente submetido pelo usuário (por exemplo, um nome ou documento de cadastro) e associado ao cookie; ou b) quando o servidor (primário ou terceiro) dispõe de uma quantidade tão grande de cookies de um dado navegador que é possível, por cruzamento de dados, chegar a reunir elementos de individualização do titular. Por isso, não há dúvidas de que cookies têm relação com a privacidade dos usuários, sendo portanto de interesse e competência da ANPD, mas **há que se levar em conta seu limitado potencial de identificabilidade na emissão de regramentos e recomendações específicos**. Neste sentido, pouco capazes de resultar na identificação de usuários e baseados unicamente em curtos valores armazenados no navegador (advindos da mera atividade deste em um website), os cookies no mais das vezes não têm, por si só, capacidade técnica de implicar no que o Guia chama de “coleta indiscriminada de dados pessoais”.

Por último, é igualmente importante ter em mente que a **utilização de cookies se dá por uma vasta gama de agentes, incluindo entes estatais e grandes e pequenas empresas, além de associações de diversos tipos**. Para os agentes menores, os cookies podem ter caráter especialmente sensível, uma vez que não raro são a tecnologia – com fins de funcionalidade ou publicidade – menos custosa e assim mais acessível, sendo elemento importante na manutenção de atividades e empregos também em nível local. Desta forma, regramentos e recomendações relativos a cookies devem ponderar os efeitos econômicos e especificamente concorrenciais de suas disposições, evitando que práticas legítimas de agentes menores enfrentem custos regulatórios proibitivos.

III. Dos aspectos normativos relativos aos cookies e à proteção de dados pessoais:

No que tange aos aspectos jurídicos da proteção de dados pessoais e sua intersecção com os *cookies*, cabe discorrer sobre a legislação europeia aplicável à temática. Isso porque, o Guia Orientativo teve evidente influência do regramento europeu, como se observa da indicação do consentimento como uma base legal preponderante para os *cookies* classificados como não necessários; e pela posição prescritiva quanto ao uso de banners de *cookies*. Nesse sentido, cabe ressaltar que, na União Europeia, tanto a *ePrivacy Directive* ("ePD")⁵ quanto o *General Data Protection Regulation* ("GDPR")⁶ incidem sobre a temática dos *cookies*, contando cada normativa com um escopo de aplicabilidade e disposições específicas.

Apesar de a ANPD ter transportado certos entendimentos do contexto europeu para o Guia Orientativo ora discutido, é importante notar que a *ePD* não encontra instrumento normativo equivalente no ordenamento jurídico nacional e que seu escopo de aplicabilidade e seus dispositivos não possuem integral correspondência com a Lei Geral de Proteção de Dados ("LGPD"). Desta feita, a fim de demonstrar que tais entendimentos não podem ser transplantados para a realidade brasileira, a Câmara-e.net se propõe a: **(a)** delimitar o escopo de aplicabilidade do *ePD* e do *GDPR*; **(b)** compreender a relação entre tais regramentos; e, por fim, **(c)** delinear de qual destes atos normativos resultam as obrigações aplicáveis aos *cookies* em território europeu.

No que tange ao ponto **(a)**, é importante rememorar que o *GDPR* é um regulamento que tem como objeto regular o tratamento de dados pessoais⁷, isto é, que está adstrito a dispor sobre informações relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis⁸. Enquanto isso, a *ePD* é uma diretiva aplicável ao tratamento de dados no âmbito da prestação de serviços de comunicações eletrônicas acessíveis ao público em redes de comunicações públicas⁹ (na prática, o que no Brasil chamamos de operadoras de telecomunicações). Contudo, o artigo 5(3)¹⁰ da *ePD* tem um escopo de aplicação mais amplo¹¹, estabelecendo que o armazenamento de informação e/ou acesso a informações armazenadas em equipamentos terminais somente será permitido quando o usuário tiver fornecido consentimento informado para tais fins. Nesse sentido, são os considerandos 24 e 25¹² da *ePD*:

⁵Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>.

⁶Regulation (EU) 2016/679, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>>.

⁷Neste sentido, destacam-se os artigos 1.1 e 2.1 do *GDPR*. Regulation (EU) 2016/679, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>>.

⁸A definição de dados pessoais pode ser encontrada no artigo 4.1. Regulation (EU) 2016/679, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>>.

⁹O escopo geral da *ePD* encontra-se no artigo 3 da diretiva. Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>.

¹⁰Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>..

¹¹O European Data Protection Board aborda tal ampliação de escopo no item 3.2.2. da Opinion 5/2019, disponível em: <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-52019-interplay-between-eprivacy_en>.

¹²Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>..

- (i) equipamentos terminais e informações neles armazenadas fazem parte da esfera privada dos usuários;
- (ii) certas ferramentas podem ser utilizadas para entrar em terminais dos usuários a fim de obter acesso ou armazenar informações sem conhecimento dos usuários ou para permitir a rastreabilidade de suas atividades;
- (iii) contudo, essas ferramentas podem ser usadas também para fins legítimos, como é o caso dos *cookies*; e
- (iv) tais usos devem ser permitidos desde que haja o consentimento informado dos usuários.

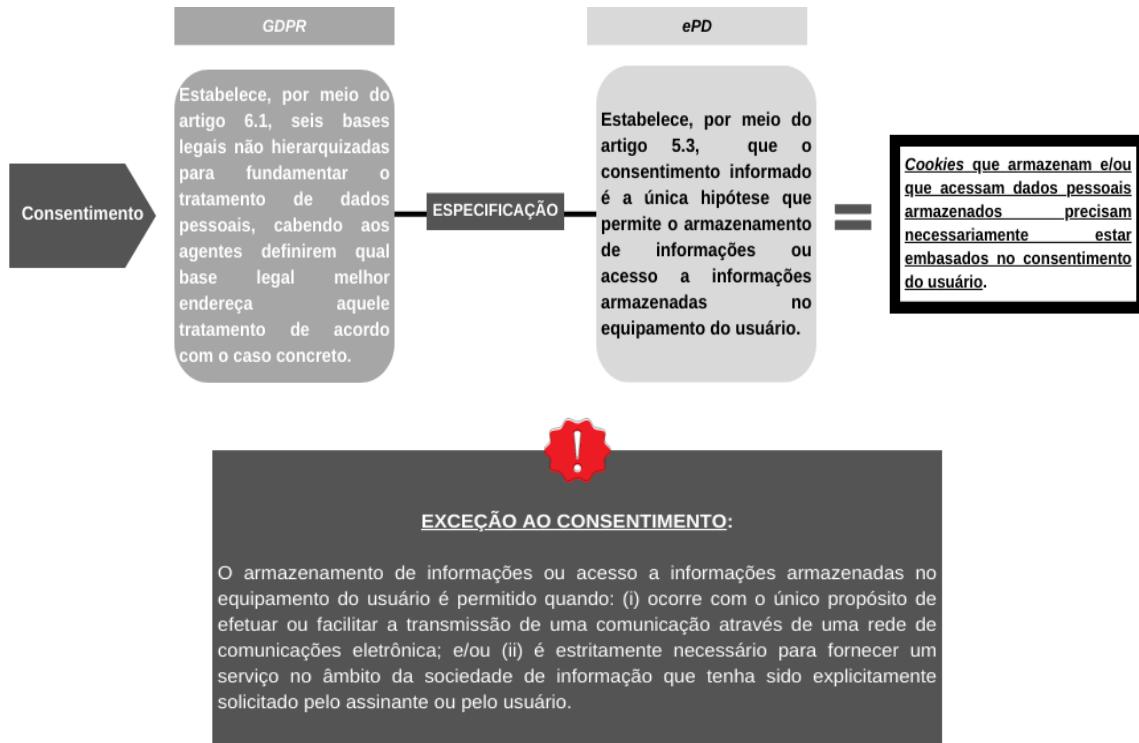
Portanto, a nível europeu, o artigo 5(3) da *ePD* é aplicável sempre que houver o armazenamento de informações ou o acesso a informações armazenadas no dispositivo do usuário (o que, como visto, pode ser feito para fins legítimos no caso dos *cookies*), **independentemente dessas informações poderem ou não ser classificadas como dados pessoais**. De forma diversa, a LGPD se restringe a regulamentar o tratamento de dados pessoais, ou seja, **a temática dos *cookies* somente recairá sob o escopo da LGPD quando seu emprego envolver tal modalidade de dados, podendo seu tratamento ocorrer desde que atendida uma das diversas bases legais previstas**. Desta feita, é preciso cautela ao transportar o posicionamento europeu para o território nacional, dado que boa parte desses entendimentos têm origem na *ePD*, diretiva essa que não conta com normativa equivalente no Brasil e que, como se detalha no ponto **(c)**, tem disposições que não possuem integral correspondência com a LGPD.

Antes de passar à análise pormenorizada de tais disposições, é importante que se elucide a relação entre a *ePD* e o *GDPR* **(b)**, dado que, nos casos em que ambas as normas são aplicáveis, a *ePD* terá como efeitos a especificação e a complementação do *GDPR*. Para fins da presente contribuição, o efeito relevante é o da especificação que, como explica o *European Data Protection Board* (“*EDPB*”)¹³, decorre do princípio *lex specialis derogat legi generali*. Sendo assim, quando a *ePD* contar com dispositivo específico, deverá prevalecer sobre o *GDPR*, em contraponto, caso a *ePD* (lei especial) não conte com disposição específica, a derrogação não ocorre, sendo a *GDPR* (lei geral) aplicável.

Tendo esse efeito em mente, cabe **(c)** avaliar quais são as particularidades trazidas pela *ePD* à *GDPR* no que tange aos *cookies* que armazenam ou acessam dados pessoais já armazenados, a fim de que se possa averiguar em que medida essas especificações podem ou não ser transportadas para a realidade normativa brasileira. Para fins da presente contribuição, a especificação relevante diz respeito ao artigo 5(3) da *ePD*, que estabelece a necessidade de consentimento informado do usuário sempre que houver o armazenamento de informação e/ou acesso a informações armazenadas em seu

¹³ O European Data Protection Board aborda tais aspectos no item 4 da Opinion 5/2019, disponível em: <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-52019-interplay-between-eprivacy_en>.

equipamento. Sendo assim, mesmo quando o armazenamento e/ou acesso envolver dados pessoais, o artigo 5(3) prevalecerá, como se observa do quadro abaixo:



Como fica evidente no quadro acima, a prevalência do artigo 5(3) da ePD sobre o GDPR traz uma lógica normativa absolutamente distinta para os casos em que há o emprego de *cookies* que implicam no tratamento de dados pessoais. Isso porque, não é possível que o agente de tratamento eleja, diante do caso concreto, qual a base legal mais adequada para fundamentar aquele tratamento, sendo a obtenção do consentimento obrigatória. Em adição, a obrigatoriedade da obtenção do consentimento passa a ser guiada pelo enquadramento ou não em uma das exceções previstas no artigo 5(3), são elas: (i) o *cookie* é utilizado com o único propósito de efetuar ou facilitar uma comunicação através de uma rede de comunicações eletrônica; e (ii) o *cookie* é essencial para o fornecimento de um serviço da sociedade da informação que tenha sido requerido pelo usuário.

Ocorre que a lógica em questão não encontra respaldo na LGPD, pois não há prevalência do consentimento perante as demais bases legais, cabendo ao agente de tratamento, em uma análise do caso concreto, definir qual delas é a mais adequada para legitimar o tratamento sob exame. Nessa toada, o racional de exceção presente no artigo 5(3) da ePD também não encontra compatibilidade com o ordenamento jurídico nacional. No âmbito da LGPD, quando um determinado agente de tratamento se utiliza de *cookies* para armazenar e/ou para acessar dados pessoais armazenados no dispositivo de um titular, caberá a ele, diante da situação concreta, definir qual a base legal mais adequada para realizar aquele tratamento específico.

A incompatibilidade da legislação europeia com a LGPD no que diz respeito à temática dos *cookies* que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados nos dispositivos de usuários, pode ser resumida no quadro abaixo:

	GDPR + EDPB	LGPD
Consentimento	No caso de <i>cookies</i> que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados no dispositivo do usuário, a regra é que haja a obtenção do consentimento.	X Caso o agente de tratamento se utilize de <i>cookies</i> que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados no dispositivo do usuário, ele deverá definir, diante do caso concreto, qual a base legal mais adequada para legitimar aquele tratamento.
Exceções ao Consentimento	O consentimento se torna dispensável quando os <i>cookies</i> , mesmo aqueles que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados no dispositivo do usuário, são (i) utilizados com o único propósito de efetuar ou facilitar uma comunicação através de uma rede de comunicações eletrônica; ou (ii) essenciais para o fornecimento de um serviço da sociedade da informação que tenha sido requerido pelo usuário.	X O propósito para a utilização dos <i>cookies</i> e a sua essencialidade para o fornecimento de um serviço requerido pelo usuário são elementos que podem auxiliar o agente de tratamento a definir qual a base legal mais adequada para legitimar aquele tratamento, contudo, não há uma lógica de regra e exceção nas bases legais da LGPD.

Apesar da presente Autoridade ter feito, no Guia Orientativo, ressalva no sentido de que o armazenamento de dados pessoais e/ou acesso a tais dados por meio de *cookies* podem ser legitimados em outras bases legais¹⁴, há evidente prevalência do consentimento do documento. Isso se demonstra: pela centralização do Guia em tal base legal; pela indicação de que o consentimento seria a base legal mais apropriada para embasar o uso de *cookies* de publicidade; e pela pressuposição de que *banners* de *cookies*, que visam principalmente a obtenção do consentimento, devem ser utilizados pelos agentes de tratamento. **Desta feita, a Câmara-e.net gostaria de reiterar que, diferentemente da legislação europeia (ePD), não há na LGPD uma prevalência do consentimento, cabendo aos agentes de tratamento, diante da situação concreta, definir qual a base legal mais adequada para embasar o armazenamento e/ou a acesso a dados pessoais por *cookies*.** Neste sentido, mais apropriado que o Guia de Cookies seja revisto para abraçar o leque de bases legais oferecido pela própria Lei, ainda que se traga considerações sobre pontos de atenção para a utilização de uma ou outra base legal.

A concepção sobre consentimento inequívoco

No que tange especificamente ao consentimento, também gera preocupação à Câmara-e.net a concepção dessa Autoridade sobre o que seria uma manifestação inequívoca por parte do titular. Concepções muito restritivas sobre o referido elemento qualificador do consentimento podem gerar um efeito inverso ao almejado, no qual os usuários são inundados com pedidos de consentimento de milhares de organizações, acentuando a

¹⁴ A ANPD traz essa ressalva na sessão dedicada às hipóteses legais, especificamente na página 17 do guia. O documento está disponível no seguinte link: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/anpd-lanca-guia-orientativo-201ccookies-e-protecao-de-dados-pessoais201d>>.

fadiga do consentimento. Tal perspectiva se torna ainda mais alarmante quando se considera a perspectiva, trazida pelo Guia e amplamente endereçada acima, do consentimento como uma base legal prevalente.

Ao exigir, como regra, o consentimento a partir de uma manifestação positiva por parte do titular (e.g. demonstrar concordância expressa ao clicar aceito em *banners de cookies*), não se pode ignorar a questão da escala. Milhares de organizações realizam múltiplos tratamentos de dados pessoais em decorrência do emprego de tecnologias como os *cookies*. Demandar que os titulares aceitem ativamente esses tratamentos pode ensejar um cenário no qual o tempo e atenção dedicados a cada pedido é diminuído e em que, consequentemente, o consentimento vai paulatinamente perdendo seu valor e confiabilidade, tornando-se nada mais que um mero aborrecimento.

Nesse sentido, é importante que a presente Autoridade considere que atualmente muitos percebem a abordagem eleita pela ePD e a consequente adoção generalizada de *banners de cookies* que exigem a recusa ou aceite dos titulares como um fracasso¹⁵. Isso porque, o alastramento dos *cookie banners* e a exigência constante do consentimento teria dessensibilizado os titulares, tornando esses mecanismos inócuos. Ignorar os efeitos negativos da estratégia escolhida pela União Europeia nesse tema é deixar de aproveitar uma oportunidade relevante para implementar melhorias e buscar avanços.

Ainda, é relevante notar que, apesar de a LGPD de fato exigir, como regra geral, o consentimento inequívoco, ela não estabelece que ele deverá ser expresso. De forma diversa, o §5º do artigo 8º da LGPD estabelece que o consentimento poderá ser revogado “mediante manifestação expressa do titular”, em outro exemplo, para o tratamento de dados sensíveis e para a realização de transferências internacionais se fala de consentimento específico e destacado. Isto é, quando a legislação quis estabelecer exigências adicionais para o consentimento, ela o fez, o que não ocorreu com o consentimento previsto no artigo 7º, inciso I.

Desta feita, é possível buscar alternativas à interpretação europeia sobre o que seria consentimento inequívoco, visando combater os problemas destacados nos parágrafos acima. Nesse sentido, uma opção seria conceber que a continuidade da navegação do titular em determinado *website*, após o aviso de emprego de *cookies* que implicam no tratamento de dados pessoais, seria uma forma de consentimento. A Câmara-e.net entende que, apesar de não expressa, a continuidade da navegação, após o aviso cabível, é uma manifestação de vontade clara e positiva por parte do titular que pode evitar a emergência de uma série de problemas atrelados à fadiga do consentimento.

Revogação do Consentimento

¹⁵ Nesse sentido, cita-se, de forma exemplificativa, artigo elaborado pelo “The New York Times”, acessível no seguinte link: < <https://www.nytimes.com/2022/01/29/business/dealbook/how-cookie-banners-backfired.html>>.

Outro ponto de atenção quanto ao consentimento, é a obrigação legal do fornecimento de um procedimento gratuito e facilitado para sua revogação. Nessa toada, é importante que haja um alinhamento de expectativas sobre o que seria um procedimento facilitado para revogação do consentimento no que tange aos *cookies*, haja vista que existem limitações à exclusão dos *cookies* pelo servidor que os inicialmente instalou, sendo necessário que o próprio usuário realize a exclusão. Tal realidade serve também como mais um subsídio para que a ANPD considere a perspectiva de centralidade com a qual o consentimento foi tratado no Guia.

O fato de que, após a revogação do consentimento, os *cookies* não poderão ser excluídos pelo servidor, sendo necessário que o próprio titular realize o procedimento de exclusão, acaba por gerar uma série de situações problemáticas no que tange à proteção de dados. São alguns exemplos: a possibilidade de o titular realizar a exclusão de forma inadequada e o *cookie* continuar a gerar acesso a dados pessoais; a multiplicidade de *browsers* existentes e a existência de procedimento distintos para exclusão em cada um deles e as potenciais dificuldades enfrentadas pelos titulares; a exibição, no próximo acesso, de um novo pedido de consentimento mesmo após o titular ter feito a revogação; etc.

Sendo assim, é preciso que essa Autoridade considere a realidade narrada em eventuais análises do que seria um procedimento facilitado para a revogação do consentimento no que tange aos *cookies*. Ainda mais relevante, esse elemento também deve ser considerado para que se reveja a atual posição de prevalência do consentimento no Guia elaborado, especialmente no que diz respeito aos *cookies* não necessários. Isso porque, apesar do consentimento ser de fato uma base legal muito relevante para embasar o tratamento de dados pessoais que emergem dos *cookies*, utilizá-lo de forma preponderante traz uma série de dificuldades e efeitos negativos que poderiam ser evitados pelo uso de outras bases legais.

Cookies e a Publicidade Direcionada

Embora o Guia Orientativo da ANPD preveja que a aplicação das bases legais do “consentimento” e “legítimo interesse” quando do tratamento de dados pessoais derivado da utilização de cookies são as mais usuais e relevantes, é certo que o artigo sétimo da Lei Geral de Proteção de Dados permite a utilização de uma diversa gama de opções para legitimar o tratamento de dados pessoais, sem hierarquia entre sua aplicação.

Especificamente quanto à indicação de que o consentimento seria a base legal mais adequada para o uso de *cookies* de publicidade, é importante notar que a presente Autoridade transplanta à lógica do consentimento/exceção ao consentimento da ePD para a realidade nacional. No âmbito da ePD há um racional de que outras bases legais, como o legítimo interesse e a necessidade para execução de contrato, somente deveriam ser utilizadas para fundamentar o uso de *cookies* necessários. Ocorre que, esse entendimento deriva do artigo 5(3) da ePD, que estabelece como uma exceção ao consentimento o armazenamento de informações ou acesso a informação armazenados no equipamento do

usuário quando estritamente necessário para fornecer um serviço que tenha sido solicitado pelo usuário, não havendo correspondência legal nesse sentido na LGPD.

Exemplos dessa lógica no Guia de Cookies são as afirmativas de que o legítimo interesse dificilmente seria a “hipótese legal mais apropriada nas hipóteses em que os dados coletados por meio de cookies são utilizados para fins de publicidade” e de que o consentimento seria “considerado uma hipótese legal mais apropriada para o uso de cookies de publicidade”¹⁶. Ao indicar o consentimento como a base legal mais indicada para o tratamento de cookies não-necessários, a ANPD cria um regime oneroso, que pode afetar negativamente a experiência dos usuários online.

No entendimento da Câmara-e.net a possibilidade ou não de uso do legítimo interesse ou outras bases legais para fundamentar o armazenamento e/ou acesso a dados pessoais por *cookies* de publicidade deve se dar em uma análise do caso concreto pelo agente de tratamento. Isto é, não se deve, de forma apriorística, descartar o legítimo interesse ou outras bases legais como uma base legal para os *cookies* de publicidade, especialmente considerando que o cabimento de tal hipótese legal se dá em uma análise de diversos fatores intrinsecamente ligados ao caso concreto, como: o contexto do tratamento, seu propósito, a minimização dos dados, os riscos e impactos aos titulares, os fatores agravantes e atenuantes (natureza dos dados, da relação, salvaguardas), etc. Além disso, cumpre notar que a base legal de “necessidade para execução de contrato” pode desempenhar um papel relevante para determinados tratamentos de dados pessoais derivados de *cookies*, especialmente quando as atividades sejam estritamente necessárias para a prestação de serviços (por meio de um *website*) ou quando da utilização de *cookies* primários, quando há relação direta com o provedor da aplicação.

Banners de cookies

Outros pontos de preocupação da presente entidade dizem respeito à pressuposição de que os *banners* de *cookies* deverão necessariamente ser empregados pelos agentes de tratamento e à abordagem altamente prescritiva com a qual tais mecanismos foram tratados no Guia Orientativo. É importante destacar que os *cookie banners* surgem como uma resposta à *ePD*, a fim não só de trazer informações legalmente exigidas pela diretiva como também atender à obrigação de obtenção de consentimento prévio do usuário. Isto é, o emprego dos *cookie banners* e o formato desses mecanismos são uma decorrência da lógica trazida pela *ePD* para os *cookies*, qual seja: a exigência do consentimento prévio como regra.

Considerando que na legislação brasileira não há a obrigatoriedade do uso do consentimento como base legal para o tratamento de eventuais dados pessoais derivados de *cookies*, é importante ressaltar que **existem outras ferramentas disponíveis para que os agentes de tratamento atendam ao princípio da transparência e ao livre acesso quando estão se utilizando de cookies que armazenam e/ou acessam dados**

¹⁶ A ANPD faz tais afirmativas na sessão dedicada ao legítimo interesse, especificamente na página 25 do guia. O documento está disponível no seguinte link: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/anpd-lanca-guia-orientativo-201ccookies-e-protecao-de-dados-pessoais201d>>.

pessoais. São exemplos: informações disponibilizadas nas políticas de privacidade ou políticas de cookies disponibilizadas no próprio endereço eletrônico visitado.

Além disso, não se pode deixar de mencionar novamente o problema da chamada fadiga de *cookies*, causada pela profusão de *banners* em todos os domínios visitados e à exigência constante do consentimento dos titulares, o que tende a minar a própria capacidade informativa do recurso, gerando efeito reverso ao esperado, no qual o titular aceita ou rejeita os cookies sem qualquer reflexão. Não por acaso, a Autoridade Britânica já se pronunciou no sentido de alterar a política pública, apontando que tantos *banners* na verdade levam os usuários a compartilhar mais dados do que gostariam¹⁷.

Em outro ponto, mesmo que os agentes de tratamento optem por se utilizar dos *banners* de *cookies* como uma ferramenta para atender aos princípios da transparência e livre acesso, é preciso que haja liberdade no desenvolvimento desses mecanismos. Nesse ponto, cabe destacar que as orientações trazidas pela ANPD para a elaboração de *banners* de *cookies* acabam por refletir a lógica da *ePD* de obrigatoriedade de obtenção do consentimento (e.g.: disponibilização de botão que permita rejeitar todos os *cookies* não necessários e obtenção de consentimento para cada finalidade específica, de acordo com as categorias de *cookies*).

Nesse sentido, a Câmara-e.net entende que é relevante que o Guia Orientativo evidencie que a utilização de *banners* pelos agentes de tratamento é apenas uma opção de comunicação com o usuário, que pode ser feita de diferentes formas (dentro do próprio *banner*) ou, ainda, prescindindo-se o uso do *banner*, caso existam outras formas que garantam a transparência aos titulares sobre o tratamento de seus dados pessoais derivado da coleta e utilização de *cookies* (como a própria Política de Privacidade ou uma Política de Cookies). Nessa toada, a Câmara-e.net sugere que essa Autoridade estimule a implementação, pelos agentes de tratamento, de *Privacy Enhancing Technologies* (“*PETs*”), que visam fortalecer a proteção de dados pessoais e facilitar a fruição desse direito.

* * *

À luz destas considerações, a Câmara-e.net novamente cumprimenta a ANPD pelo Guia Orientativo elaborado, espera ter contribuído para a consolidação de entendimentos sobre a interação dos *cookies* com dados pessoais e se coloca à inteira disposição para continuar contribuindo com as discussões relativas ao tema.

Sendo o que nos cumpria para o momento, renovamos nossos votos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

CÂMARA BRASILEIRA DA ECONOMIA DIGITAL

¹⁷ ICO to call on G7 countries to tackle cookie pop-ups challenge. Disponível em: <https://ico.org.uk/about-the-ico/media-centre/news-and-blogs/2021/09/ico-to-call-on-g7-countries-to-tackle-cookie-pop-ups-challenge/>

Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Coordenação-Geral de Normatização

Brasília, na data da assinatura digital.

Assunto: Informação / Extinção de processo

1. Visando instruir o presente processo, informo que o mesmo foi reaberto no Sistema SEI para fazer a juntada de contribuição/oferta de subsídios (SEI 4316558) encaminhada pela Ouvidoria nos autos do Processo nº 00261.001317/2023-97 (relacionado) a ser analisada na revisão do Guia Orientativo "Cookies e Proteção de Dados Pessoais", em momento oportuno.
2. Isto posto, extingue-se o presente processo, uma vez exaurida a sua finalidade, conforme art. 56, Regimento Interno da ANPD, sem prejuízo de sua posterior reabertura, caso necessário.



Documento assinado eletronicamente por **Célia Aparecida de Almeida Siqueira, ANPD - Autoridade Nacional de Proteção de Dados**, em 06/06/2023, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **4316518** e o código CRC **53A0052F** no site:
https://super.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

CONSIDERAÇÕES CÂMARA E-NET ECOSSISTEMA DE PUBLICIDADE ONLINE GUIA DE COOKIES ANPD¹

I. Apresentação da Câmara-e.net:

A Câmara-e.net é uma entidade sem fins econômicos, multisectorial, que tem como objetivo promover (i) o desenvolvimento integrado e sustentável da Economia Digital no Brasil; (ii) a segurança nas transações eletrônicas; (iii) a conscientização da cidadania empresarial em todos os níveis, incentivando a discussão e o intercâmbio de ideias e informações sobre comércio eletrônico; e (iv) a formulação de políticas públicas para a consolidação de marcos regulatórios convergentes e no fomento de negócios entre seus associados.

A associação também capacita indivíduos e organizações públicas e privadas para a geração de negócios digitais de forma legal, segura e sustentável, por exemplo, por meio de debates e palestras sobre planejamento de uma loja virtual de sucesso, logística, meios de pagamento na internet, *marketplace*, marketing digital e vendas online. Além disso, a Câmara-e.net também acompanha procedimentos de regulação da economia digital, em qualquer instância decisória, e deles participa ativamente, em busca de modelos adequados ao país, considerando, para tanto, o melhor equacionamento de seu impacto econômico e social, tanto interno como externo.

Nesse sentido, destaca-se que a Câmara-e.net possui diversos associados extremamente interessados no tema da interação dos *cookies* com a proteção de dados pessoais, contando com um grupo de trabalho específico para discutir privacidade e proteção de dados pessoais. Sendo assim, a presente entidade gostaria de, inicialmente, saudar a ANPD pela importante iniciativa de elaborar um Guia Orientativo sobre a temática em questão. Em adição, a Câmara-e.net gostaria de compartilhar algumas reflexões sobre o ecossistema que visam o aprimoramento do Guia Orientativo, que encontram-se refletidas nos tópicos a seguir.

II. Da caracterização dos *cookies*:

Antes de se debruçar sobre os pontos substanciais da disciplina jurídica de proteção de dados, é preciso esclarecer o que são e como funcionam os *cookies*, o que possibilita o entendimento de seus limites enquanto elemento identificador de usuários e, por conseguinte, sua possível interação com o tema da privacidade.

Conceptualmente, conforme o padrão técnico RFC 6265 do *Internet Engineering Task Force* (“IETF”),² os *cookies* são pequenos blocos de dados que um servidor atribui a um usuário por meio de um navegador (como o Google Chrome ou o Mozilla Firefox) que, na imensa maioria das vezes, está operando em *HTTP* (*Hypertext Transfer Protocol*) –

¹ **Disclaimer: Destacamos que as considerações abaixo não representam a posição individual dos associados, mas sim o posicionamento da Câmara Brasileira da Economia Digital como associação representativa do entendimento da maioria de seus associados.**

² Disponível em: <<https://www.rfc-editor.org/rfc/rfc6265>>.

em outras palavras, visualizando páginas *web*, popularmente chamados de sites, com conteúdos textuais e/ou multimídia.

Estes blocos de dados, que ficam temporariamente armazenados na máquina do usuário por meio dos mecanismos do navegador são mostrados ao servidor quando o usuário visita novamente determinada página *web*, possibilitando que o servidor reconheça padrões de navegação do usuário e lhe ofereça uma experiência personalizada. Assim, por exemplo, é possível o reconhecimento de um idioma preferencial, autenticações, dados de formulários e produtos acumulados num carrinho de compras de e-commerce (em suma, dados fornecidos pelo próprio usuário). Note-se, no entanto, que esses fins não dependem exclusivamente de cookies, já que podem ser integralmente realizados por outros meios, seja em *HTTP* ou em outro ambiente, como o uso de *headers* de *HTTP*, de endereço IP ou das chamadas *fat URLs*.³

Para garantir a personalização da experiência de navegação, os *cookies* contêm uma série de informações atribuídas pelo servidor: tipicamente, valores (no mais das vezes, numéricos) que permitem o reconhecimento, por parte do servidor, de um determinado navegador e atributos específicos que regulam o próprio *cookie*. Entre estes atributos, constam regras sobre a duração do *cookie* no navegador do usuário (por exemplo, durante uma única sessão, por um determinado período de tempo ou até exclusão por parte do usuário), os domínios aos quais o *cookie* será exibido quando de uma nova visita (podem ser do próprio domínio originalmente visitado ou ainda de terceiros) e condicionamentos de segurança (por exemplo, condicionando a comunicação do cookie apenas por meio de protocolo de segurança certificada).

De qualquer maneira, independentemente dos valores e atributos associados, os *cookies* podem ser recusados ou eliminados pelo usuário, automaticamente ou não, sobretudo através de configurações de seu navegador. Ao optar por fazê-lo, o usuário impede o servidor de reconhecer sua sessão de navegação e assim deve inserir dados novamente – a título de exemplo, reestabelecendo preferências de idioma ou refornece login e senha para autenticação em determinado domínio.

Neste contexto, como já previsto no Guia Orientativo da ANPD,⁴ é possível classificar os *cookies* por meio de sua essencialidade a uma funcionalidade da página *web* (por exemplo, a realização de um login ou compra), sua duração padrão no navegador e sua proveniência (do próprio servidor visitado ou de outros endereços, tidos como terceiros).

Consideradas estas características, os *cookies* podem ser usados com a finalidade de ofertar diferentes recursos a usuários e servidores (instâncias onde os dados são processados). Aos usuários, funcionalidade, personalização e agilidade; aos servidores, conhecimento sobre a maneira com que usuários interagem com seus serviços e, em consequência, garantia de prestação adequada. No entanto, diferente da classificação de finalidades claramente delineada no Guia Orientativo, comumente não é possível atribuir de antemão uma finalidade única a um *cookie* – afinal, um *cookie* primário, oferecido pelo próprio servidor visitado, pode servir para fins de funcionalidade, de

³ GOURLEY, D.; TOTTY, B. *HTTP - The definitive guide*. Cambridge: O'Reilly, 2002, p. 258 ss.

⁴ Guia Orientativo de Cookies da ANPD, pp. 10 a 12.

mensuração de tráfego interno e de publicidade, assim como o cookie de terceiro é capaz de fundamentar a oferta de anúncios ou mecanismos de *web analytics*.

Além disso, especificamente no que diz respeito à publicidade, a indústria já se encaminha para adotar outras práticas mais modernas, baseadas em segmentação de grupo (portanto desprovida de identificação individual) – por exemplo, a iniciativa FLoC (*Federated Learning of Cohorts*) do Google ou o ATT (*App Tracking Transparency*) da Apple, para ficar apenas nas soluções mais conhecidas.

De todo modo, ainda que apenas estas novas tecnologias impeçam a identificação, é necessário atentar ao fato de que **cookies não necessariamente contêm dados pessoais**, uma vez que os titulares dos dados não costumam ser identificáveis. Como se disse, em vez de identificar titulares de dados, os cookies identificam antes de tudo aplicações de navegadores – notadamente, “lembrando-se” de uma visita prévia a partir do momento em que o cookie é retornado pelo navegador ao servidor, já em visita posterior à original.

Assim, embora haja reconhecimento de informações associadas à aplicação, **em geral não há possibilidade de o uso de cookies resultar na efetiva identificação do titular**. A exceção que resulta na identificação pode se dar em dois casos: a) quando um dado de identificação é previamente submetido pelo usuário (por exemplo, um nome ou documento de cadastro) e associado ao cookie; ou b) quando o servidor (primário ou terceiro) dispõe de uma quantidade tão grande de cookies de um dado navegador que é possível, por cruzamento de dados, chegar a reunir elementos de individualização do titular. Por isso, não há dúvidas de que cookies têm relação com a privacidade dos usuários, sendo portanto de interesse e competência da ANPD, mas **há que se levar em conta seu limitado potencial de identificabilidade na emissão de regramentos e recomendações específicos**. Neste sentido, pouco capazes de resultar na identificação de usuários e baseados unicamente em curtos valores armazenados no navegador (advindos da mera atividade deste em um website), os cookies no mais das vezes não têm, por si só, capacidade técnica de implicar no que o Guia chama de “coleta indiscriminada de dados pessoais”.

Por último, é igualmente importante ter em mente que a **utilização de cookies se dá por uma vasta gama de agentes, incluindo entes estatais e grandes e pequenas empresas, além de associações de diversos tipos**. Para os agentes menores, os cookies podem ter caráter especialmente sensível, uma vez que não raro são a tecnologia – com fins de funcionalidade ou publicidade – menos custosa e assim mais acessível, sendo elemento importante na manutenção de atividades e empregos também em nível local. Desta forma, regramentos e recomendações relativos a cookies devem ponderar os efeitos econômicos e especificamente concorrenciais de suas disposições, evitando que práticas legítimas de agentes menores enfrentem custos regulatórios proibitivos.

III. Dos aspectos normativos relativos aos cookies e à proteção de dados pessoais:

No que tange aos aspectos jurídicos da proteção de dados pessoais e sua intersecção com os *cookies*, cabe discorrer sobre a legislação europeia aplicável à temática. Isso porque, o Guia Orientativo teve evidente influência do regramento europeu, como se observa da indicação do consentimento como uma base legal preponderante para os *cookies* classificados como não necessários; e pela posição prescritiva quanto ao uso de banners de *cookies*. Nesse sentido, cabe ressaltar que, na União Europeia, tanto a *ePrivacy Directive* ("ePD")⁵ quanto o *General Data Protection Regulation* ("GDPR")⁶ incidem sobre a temática dos *cookies*, contando cada normativa com um escopo de aplicabilidade e disposições específicas.

Apesar de a ANPD ter transportado certos entendimentos do contexto europeu para o Guia Orientativo ora discutido, é importante notar que a *ePD* não encontra instrumento normativo equivalente no ordenamento jurídico nacional e que seu escopo de aplicabilidade e seus dispositivos não possuem integral correspondência com a Lei Geral de Proteção de Dados ("LGPD"). Desta feita, a fim de demonstrar que tais entendimentos não podem ser transplantados para a realidade brasileira, a Câmara-e.net se propõe a: **(a)** delimitar o escopo de aplicabilidade do *ePD* e do *GDPR*; **(b)** compreender a relação entre tais regramentos; e, por fim, **(c)** delinear de qual destes atos normativos resultam as obrigações aplicáveis aos *cookies* em território europeu.

No que tange ao ponto **(a)**, é importante rememorar que o *GDPR* é um regulamento que tem como objeto regular o tratamento de dados pessoais⁷, isto é, que está adstrito a dispor sobre informações relativas a pessoas singulares identificadas ou identificáveis⁸. Enquanto isso, a *ePD* é uma diretiva aplicável ao tratamento de dados no âmbito da prestação de serviços de comunicações eletrônicas acessíveis ao público em redes de comunicações públicas⁹ (na prática, o que no Brasil chamamos de operadoras de telecomunicações). Contudo, o artigo 5(3)¹⁰ da *ePD* tem um escopo de aplicação mais amplo¹¹, estabelecendo que o armazenamento de informação e/ou acesso a informações armazenadas em equipamentos terminais somente será permitido quando o usuário tiver fornecido consentimento informado para tais fins. Nesse sentido, são os considerandos 24 e 25¹² da *ePD*:

⁵Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>.

⁶Regulation (EU) 2016/679, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>>.

⁷Neste sentido, destacam-se os artigos 1.1 e 2.1 do *GDPR*. Regulation (EU) 2016/679, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>>.

⁸A definição de dados pessoais pode ser encontrada no artigo 4.1. Regulation (EU) 2016/679, disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>>.

⁹O escopo geral da *ePD* encontra-se no artigo 3 da diretiva. Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>.

¹⁰Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>..

¹¹O European Data Protection Board aborda tal ampliação de escopo no item 3.2.2. da Opinion 5/2019, disponível em: <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-52019-interplay-between-eprivacy_en>.

¹²Directive 2009/136/CE, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009L0136>>..

- (i) equipamentos terminais e informações neles armazenadas fazem parte da esfera privada dos usuários;
- (ii) certas ferramentas podem ser utilizadas para entrar em terminais dos usuários a fim de obter acesso ou armazenar informações sem conhecimento dos usuários ou para permitir a rastreabilidade de suas atividades;
- (iii) contudo, essas ferramentas podem ser usadas também para fins legítimos, como é o caso dos *cookies*; e
- (iv) tais usos devem ser permitidos desde que haja o consentimento informado dos usuários.

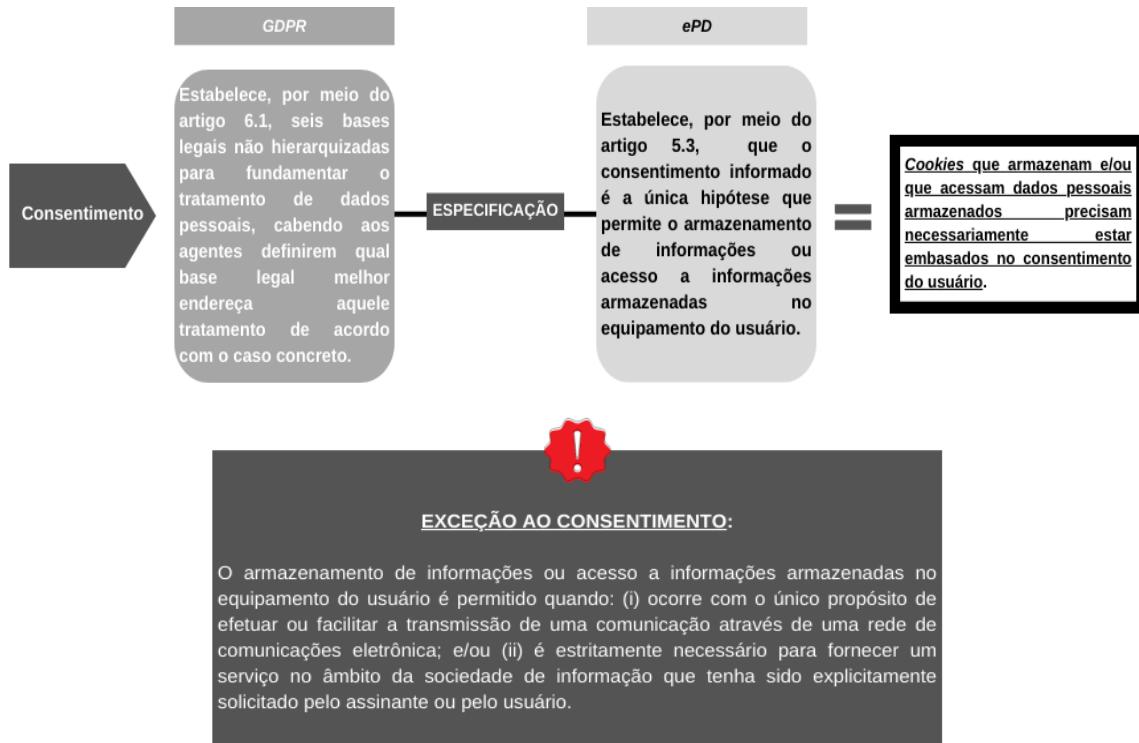
Portanto, a nível europeu, o artigo 5(3) da *ePD* é aplicável sempre que houver o armazenamento de informações ou o acesso a informações armazenadas no dispositivo do usuário (o que, como visto, pode ser feito para fins legítimos no caso dos *cookies*), **independentemente dessas informações poderem ou não ser classificadas como dados pessoais**. De forma diversa, a LGPD se restringe a regulamentar o tratamento de dados pessoais, ou seja, **a temática dos *cookies* somente recairá sob o escopo da LGPD quando seu emprego envolver tal modalidade de dados, podendo seu tratamento ocorrer desde que atendida uma das diversas bases legais previstas**. Desta feita, é preciso cautela ao transportar o posicionamento europeu para o território nacional, dado que boa parte desses entendimentos têm origem na *ePD*, diretiva essa que não conta com normativa equivalente no Brasil e que, como se detalha no ponto **(c)**, tem disposições que não possuem integral correspondência com a LGPD.

Antes de passar à análise pormenorizada de tais disposições, é importante que se elucide a relação entre a *ePD* e o *GDPR* **(b)**, dado que, nos casos em que ambas as normas são aplicáveis, a *ePD* terá como efeitos a especificação e a complementação do *GDPR*. Para fins da presente contribuição, o efeito relevante é o da especificação que, como explica o *European Data Protection Board* (“*EDPB*”)¹³, decorre do princípio *lex specialis derogat legi generali*. Sendo assim, quando a *ePD* contar com dispositivo específico, deverá prevalecer sobre o *GDPR*, em contraponto, caso a *ePD* (lei especial) não conte com disposição específica, a derrogação não ocorre, sendo a *GDPR* (lei geral) aplicável.

Tendo esse efeito em mente, cabe **(c)** avaliar quais são as particularidades trazidas pela *ePD* à *GDPR* no que tange aos *cookies* que armazenam ou acessam dados pessoais já armazenados, a fim de que se possa averiguar em que medida essas especificações podem ou não ser transportadas para a realidade normativa brasileira. Para fins da presente contribuição, a especificação relevante diz respeito ao artigo 5(3) da *ePD*, que estabelece a necessidade de consentimento informado do usuário sempre que houver o armazenamento de informação e/ou acesso a informações armazenadas em seu

¹³ O European Data Protection Board aborda tais aspectos no item 4 da Opinion 5/2019, disponível em: <https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/opinion-board-art-64/opinion-52019-interplay-between-eprivacy_en>.

equipamento. Sendo assim, mesmo quando o armazenamento e/ou acesso envolver dados pessoais, o artigo 5(3) prevalecerá, como se observa do quadro abaixo:



Como fica evidente no quadro acima, a prevalência do artigo 5(3) da *ePD* sobre o *GDPR* traz uma lógica normativa absolutamente distinta para os casos em que há o emprego de *cookies* que implicam no tratamento de dados pessoais. Isso porque, não é possível que o agente de tratamento eleja, diante do caso concreto, qual a base legal mais adequada para fundamentar aquele tratamento, sendo a obtenção do consentimento obrigatória. Em adição, a obrigatoriedade da obtenção do consentimento passa a ser guiada pelo enquadramento ou não em uma das exceções previstas no artigo 5(3), são elas: (i) o *cookie* é utilizado com o único propósito de efetuar ou facilitar uma comunicação através de uma rede de comunicações eletrônica; e (ii) o *cookie* é essencial para o fornecimento de um serviço da sociedade da informação que tenha sido requerido pelo usuário.

Ocorre que a lógica em questão não encontra respaldo na LGPD, pois não há prevalência do consentimento perante as demais bases legais, cabendo ao agente de tratamento, em uma análise do caso concreto, definir qual delas é a mais adequada para legitimar o tratamento sob exame. Nessa toada, o racional de exceção presente no artigo 5(3) da *ePD* também não encontra compatibilidade com o ordenamento jurídico nacional. No âmbito da LGPD, quando um determinado agente de tratamento se utiliza de *cookies* para armazenar e/ou para acessar dados pessoais armazenados no dispositivo de um titular, caberá a ele, diante da situação concreta, definir qual a base legal mais adequada para realizar aquele tratamento específico.

A incompatibilidade da legislação europeia com a LGPD no que diz respeito à temática dos *cookies* que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados nos dispositivos de usuários, pode ser resumida no quadro abaixo:

	GDPR + EDPB	LGPD
Consentimento	No caso de <i>cookies</i> que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados no dispositivo do usuário, a regra é que haja a obtenção do consentimento.	X Caso o agente de tratamento se utilize de <i>cookies</i> que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados no dispositivo do usuário, ele deverá definir, diante do caso concreto, qual a base legal mais adequada para legitimar aquele tratamento.
Exceções ao Consentimento	O consentimento se torna dispensável quando os <i>cookies</i> , mesmo aqueles que armazenam e/ou acessam dados pessoais armazenados no dispositivo do usuário, são (i) utilizados com o único propósito de efetuar ou facilitar uma comunicação através de uma rede de comunicações eletrônica; ou (ii) essenciais para o fornecimento de um serviço da sociedade da informação que tenha sido requerido pelo usuário.	X O propósito para a utilização dos <i>cookies</i> e a sua essencialidade para o fornecimento de um serviço requerido pelo usuário são elementos que podem auxiliar o agente de tratamento a definir qual a base legal mais adequada para legitimar aquele tratamento, contudo, não há uma lógica de regra e exceção nas bases legais da LGPD.

Apesar da presente Autoridade ter feito, no Guia Orientativo, ressalva no sentido de que o armazenamento de dados pessoais e/ou acesso a tais dados por meio de *cookies* podem ser legitimados em outras bases legais¹⁴, há evidente prevalência do consentimento do documento. Isso se demonstra: pela centralização do Guia em tal base legal; pela indicação de que o consentimento seria a base legal mais apropriada para embasar o uso de *cookies* de publicidade; e pela pressuposição de que *banners* de *cookies*, que visam principalmente a obtenção do consentimento, devem ser utilizados pelos agentes de tratamento. **Desta feita, a Câmara-e.net gostaria de reiterar que, diferentemente da legislação europeia (ePD), não há na LGPD uma prevalência do consentimento, cabendo aos agentes de tratamento, diante da situação concreta, definir qual a base legal mais adequada para embasar o armazenamento e/ou a acesso a dados pessoais por *cookies*.** Neste sentido, mais apropriado que o Guia de Cookies seja revisto para abraçar o leque de bases legais oferecido pela própria Lei, ainda que se traga considerações sobre pontos de atenção para a utilização de uma ou outra base legal.

A concepção sobre consentimento inequívoco

No que tange especificamente ao consentimento, também gera preocupação à Câmara-e.net a concepção dessa Autoridade sobre o que seria uma manifestação inequívoca por parte do titular. Concepções muito restritivas sobre o referido elemento qualificador do consentimento podem gerar um efeito inverso ao almejado, no qual os usuários são inundados com pedidos de consentimento de milhares de organizações, acentuando a

¹⁴ A ANPD traz essa ressalva na sessão dedicada às hipóteses legais, especificamente na página 17 do guia. O documento está disponível no seguinte link: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/anpd-lanca-guia-orientativo-201ccookies-e-protecao-de-dados-pessoais201d>>.

fadiga do consentimento. Tal perspectiva se torna ainda mais alarmante quando se considera a perspectiva, trazida pelo Guia e amplamente endereçada acima, do consentimento como uma base legal prevalente.

Ao exigir, como regra, o consentimento a partir de uma manifestação positiva por parte do titular (e.g. demonstrar concordância expressa ao clicar aceito em *banners* de *cookies*), não se pode ignorar a questão da escala. Milhares de organizações realizam múltiplos tratamentos de dados pessoais em decorrência do emprego de tecnologias como os *cookies*. Demandar que os titulares aceitem ativamente esses tratamentos pode ensejar um cenário no qual o tempo e atenção dedicados a cada pedido é diminuído e em que, consequentemente, o consentimento vai paulatinamente perdendo seu valor e confiabilidade, tornando-se nada mais que um mero aborrecimento.

Nesse sentido, é importante que a presente Autoridade considere que atualmente muitos percebem a abordagem eleita pela ePD e a consequente adoção generalizada de *banners* de *cookies* que exigem a recusa ou aceite dos titulares como um fracasso¹⁵. Isso porque, o alastramento dos *cookie banners* e a exigência constante do consentimento teria dessensibilizado os titulares, tornando esses mecanismos inócuos. Ignorar os efeitos negativos da estratégia escolhida pela União Europeia nesse tema é deixar de aproveitar uma oportunidade relevante para implementar melhorias e buscar avanços.

Ainda, é relevante notar que, apesar de a LGPD de fato exigir, como regra geral, o consentimento inequívoco, ela não estabelece que ele deverá ser expresso. De forma diversa, o §5º do artigo 8º da LGPD estabelece que o consentimento poderá ser revogado “mediante manifestação expressa do titular”, em outro exemplo, para o tratamento de dados sensíveis e para a realização de transferências internacionais se fala de consentimento específico e destacado. Isto é, quando a legislação quis estabelecer exigências adicionais para o consentimento, ela o fez, o que não ocorreu com o consentimento previsto no artigo 7º, inciso I.

Desta feita, é possível buscar alternativas à interpretação europeia sobre o que seria consentimento inequívoco, visando combater os problemas destacados nos parágrafos acima. Nesse sentido, uma opção seria conceber que a continuidade da navegação do titular em determinado *website*, após o aviso de emprego de *cookies* que implicam no tratamento de dados pessoais, seria uma forma de consentimento. A Câmara-e.net entende que, apesar de não expressa, a continuidade da navegação, após o aviso cabível, é uma manifestação de vontade clara e positiva por parte do titular que pode evitar a emergência de uma série de problemas atrelados à fadiga do consentimento.

Revogação do Consentimento

¹⁵ Nesse sentido, cita-se, de forma exemplificativa, artigo elaborado pelo “The New York Times”, acessível no seguinte link: < <https://www.nytimes.com/2022/01/29/business/dealbook/how-cookie-banners-backfired.html>>.

Outro ponto de atenção quanto ao consentimento, é a obrigação legal do fornecimento de um procedimento gratuito e facilitado para sua revogação. Nessa toada, é importante que haja um alinhamento de expectativas sobre o que seria um procedimento facilitado para revogação do consentimento no que tange aos *cookies*, haja vista que existem limitações à exclusão dos *cookies* pelo servidor que os inicialmente instalou, sendo necessário que o próprio usuário realize a exclusão. Tal realidade serve também como mais um subsídio para que a ANPD considere a perspectiva de centralidade com a qual o consentimento foi tratado no Guia.

O fato de que, após a revogação do consentimento, os *cookies* não poderão ser excluídos pelo servidor, sendo necessário que o próprio titular realize o procedimento de exclusão, acaba por gerar uma série de situações problemáticas no que tange à proteção de dados. São alguns exemplos: a possibilidade de o titular realizar a exclusão de forma inadequada e o *cookie* continuar a gerar acesso a dados pessoais; a multiplicidade de *browsers* existentes e a existência de procedimento distintos para exclusão em cada um deles e as potenciais dificuldades enfrentadas pelos titulares; a exibição, no próximo acesso, de um novo pedido de consentimento mesmo após o titular ter feito a revogação; etc.

Sendo assim, é preciso que essa Autoridade considere a realidade narrada em eventuais análises do que seria um procedimento facilitado para a revogação do consentimento no que tange aos *cookies*. Ainda mais relevante, esse elemento também deve ser considerado para que se reveja a atual posição de prevalência do consentimento no Guia elaborado, especialmente no que diz respeito aos *cookies* não necessários. Isso porque, apesar do consentimento ser de fato uma base legal muito relevante para embasar o tratamento de dados pessoais que emergem dos *cookies*, utilizá-lo de forma preponderante traz uma série de dificuldades e efeitos negativos que poderiam ser evitados pelo uso de outras bases legais.

Cookies e a Publicidade Direcionada

Embora o Guia Orientativo da ANPD preveja que a aplicação das bases legais do “consentimento” e “legítimo interesse” quando do tratamento de dados pessoais derivado da utilização de cookies são as mais usuais e relevantes, é certo que o artigo sétimo da Lei Geral de Proteção de Dados permite a utilização de uma diversa gama de opções para legitimar o tratamento de dados pessoais, sem hierarquia entre sua aplicação.

Especificamente quanto à indicação de que o consentimento seria a base legal mais adequada para o uso de *cookies* de publicidade, é importante notar que a presente Autoridade transplanta à lógica do consentimento/exceção ao consentimento da *ePD* para a realidade nacional. No âmbito da *ePD* há um racional de que outras bases legais, como o legítimo interesse e a necessidade para execução de contrato, somente deveriam ser utilizadas para fundamentar o uso de *cookies* necessários. Ocorre que, esse entendimento deriva do artigo 5(3) da *ePD*, que estabelece como uma exceção ao consentimento o armazenamento de informações ou acesso a informação armazenados no equipamento do

usuário quando estritamente necessário para fornecer um serviço que tenha sido solicitado pelo usuário, não havendo correspondência legal nesse sentido na LGPD.

Exemplos dessa lógica no Guia de Cookies são as afirmativas de que o legítimo interesse dificilmente seria a “hipótese legal mais apropriada nas hipóteses em que os dados coletados por meio de cookies são utilizados para fins de publicidade” e de que o consentimento seria “considerado uma hipótese legal mais apropriada para o uso de cookies de publicidade”¹⁶. Ao indicar o consentimento como a base legal mais indicada para o tratamento de cookies não-necessários, a ANPD cria um regime oneroso, que pode afetar negativamente a experiência dos usuários online.

No entendimento da Câmara-e.net a possibilidade ou não de uso do legítimo interesse ou outras bases legais para fundamentar o armazenamento e/ou acesso a dados pessoais por *cookies* de publicidade deve se dar em uma análise do caso concreto pelo agente de tratamento. Isto é, não se deve, de forma apriorística, descartar o legítimo interesse ou outras bases legais como uma base legal para os *cookies* de publicidade, especialmente considerando que o cabimento de tal hipótese legal se dá em uma análise de diversos fatores intrinsecamente ligados ao caso concreto, como: o contexto do tratamento, seu propósito, a minimização dos dados, os riscos e impactos aos titulares, os fatores agravantes e atenuantes (natureza dos dados, da relação, salvaguardas), etc. Além disso, cumpre notar que a base legal de “necessidade para execução de contrato” pode desempenhar um papel relevante para determinados tratamentos de dados pessoais derivados de *cookies*, especialmente quando as atividades sejam estritamente necessárias para a prestação de serviços (por meio de um *website*) ou quando da utilização de *cookies* primários, quando há relação direta com o provedor da aplicação.

Banners de cookies

Outros pontos de preocupação da presente entidade dizem respeito à pressuposição de que os *banners* de *cookies* deverão necessariamente ser empregados pelos agentes de tratamento e à abordagem altamente prescritiva com a qual tais mecanismos foram tratados no Guia Orientativo. É importante destacar que os *cookie banners* surgem como uma resposta à *ePD*, a fim não só de trazer informações legalmente exigidas pela diretiva como também atender à obrigação de obtenção de consentimento prévio do usuário. Isto é, o emprego dos *cookie banners* e o formato desses mecanismos são uma decorrência da lógica trazida pela *ePD* para os *cookies*, qual seja: a exigência do consentimento prévio como regra.

Considerando que na legislação brasileira não há a obrigatoriedade do uso do consentimento como base legal para o tratamento de eventuais dados pessoais derivados de *cookies*, é importante ressaltar que **existem outras ferramentas disponíveis para que os agentes de tratamento atendam ao princípio da transparência e ao livre acesso quando estão se utilizando de cookies que armazenam e/ou acessam dados**

¹⁶ A ANPD faz tais afirmativas na sessão dedicada ao legítimo interesse, especificamente na página 25 do guia. O documento está disponível no seguinte link: <<https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias-periodo-eleitoral/anpd-lanca-guia-orientativo-201ccookies-e-protecao-de-dados-pessoais201d>>.

pessoais. São exemplos: informações disponibilizadas nas políticas de privacidade ou políticas de cookies disponibilizadas no próprio endereço eletrônico visitado.

Além disso, não se pode deixar de mencionar novamente o problema da chamada fadiga de *cookies*, causada pela profusão de *banners* em todos os domínios visitados e à exigência constante do consentimento dos titulares, o que tende a minar a própria capacidade informativa do recurso, gerando efeito reverso ao esperado, no qual o titular aceita ou rejeita os cookies sem qualquer reflexão. Não por acaso, a Autoridade Britânica já se pronunciou no sentido de alterar a política pública, apontando que tantos *banners* na verdade levam os usuários a compartilhar mais dados do que gostariam¹⁷.

Em outro ponto, mesmo que os agentes de tratamento optem por se utilizar dos *banners* de *cookies* como uma ferramenta para atender aos princípios da transparência e livre acesso, é preciso que haja liberdade no desenvolvimento desses mecanismos. Nesse ponto, cabe destacar que as orientações trazidas pela ANPD para a elaboração de *banners* de *cookies* acabam por refletir a lógica da *ePD* de obrigatoriedade de obtenção do consentimento (e.g.: disponibilização de botão que permita rejeitar todos os *cookies* não necessários e obtenção de consentimento para cada finalidade específica, de acordo com as categorias de *cookies*).

Nesse sentido, a Câmara-e.net entende que é relevante que o Guia Orientativo evidencie que a utilização de *banners* pelos agentes de tratamento é apenas uma opção de comunicação com o usuário, que pode ser feita de diferentes formas (dentro do próprio *banner*) ou, ainda, prescindindo-se o uso do *banner*, caso existam outras formas que garantam a transparência aos titulares sobre o tratamento de seus dados pessoais derivado da coleta e utilização de *cookies* (como a própria Política de Privacidade ou uma Política de Cookies). Nessa toada, a Câmara-e.net sugere que essa Autoridade estimule a implementação, pelos agentes de tratamento, de *Privacy Enhancing Technologies* (“*PETs*”), que visam fortalecer a proteção de dados pessoais e facilitar a fruição desse direito.

* * *

À luz destas considerações, a Câmara-e.net novamente cumprimenta a ANPD pelo Guia Orientativo elaborado, espera ter contribuído para a consolidação de entendimentos sobre a interação dos *cookies* com dados pessoais e se coloca à inteira disposição para continuar contribuindo com as discussões relativas ao tema.

Sendo o que nos cumpria para o momento, renovamos nossos votos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

CÂMARA BRASILEIRA DA ECONOMIA DIGITAL

¹⁷ ICO to call on G7 countries to tackle cookie pop-ups challenge. Disponível em: <https://ico.org.uk/about-the-ico/media-centre/news-and-blogs/2021/09/ico-to-call-on-g7-countries-to-tackle-cookie-pop-ups-challenge/>