

NOTA TÉCNICA: Análise das negativas de acesso a informações públicas fundamentadas nas disposições referentes à proteção de dados pessoais constantes na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e na Lei de Acesso à Informação (LAI)

AGOSTO/2023

Autoria: Brenda Cunha e Júlia Rocha¹

Sumário

INTRODUÇÃO	2
I. A contribuição da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados como ferramentas garantidoras de direitos e de desenvolvimento social	3
II. Conflitos entre acesso à informação e proteção de dados pessoais	4
A. Erros de interpretação, baseados em considerações superficiais, insuficientes ou na deturpação dos dispositivos da lei.	5
B. Sobreposição entre as esferas de aplicação da lei de proteção de dados e de acesso à informação	10
III. Requisitos para a correta interpretação e aplicação da LAI e da LGPD.	13
IV. Recomendações	14

¹ Júlia Rocha e Brenda Cunha são, respectivamente, coordenadora e assessora do Programa de Acesso à Informação e Transparência.

INTRODUÇÃO

A Lei de Acesso à Informação (LAI)², aprovada em 2011, foi responsável por regulamentar o direito à informação no Brasil, estabelecido como direito fundamental na Constituição de 1988. Embora inclua a proteção de dados pessoais entre seus dispositivos desde que foi aprovada, nos últimos 4 anos ganhou força no debate público brasileiro argumentos que atestam uma suposta oposição ou incompatibilidade entre o direito de acesso à informação e o direito à proteção de dados pessoais. Dentre as mudanças observadas no período, cabe ressaltar a recente aprovação, em 2018, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), com sua entrada em vigor a partir de 2020.

A despeito do entendimento de inúmeros especialistas, inclusive da própria CGU, em torno da complementaridade e harmonização entre as duas legislações, o crescimento de negativas de acesso a informações de interesse público justificadas pela LGPD mostra uma crescente interpretação que aponta em favor da incompatibilidade entre ambas. Essas correntes avaliam que a nova legislação de proteção de dados pessoais tem sido responsável por retrocessos e ameaças no campo da transparência pública, sendo necessária a adoção de medidas para assegurar a supremacia do interesse público sobre a privacidade.

Experiências internacionais também apontam questões semelhantes em outros países, seja em razão de conflitos provocados por sobreposições entre as duas leis,³ como também em decorrência da interpretação inadequada dos seus preceitos ou, inclusive, da má aplicação intencional de gestores públicos como forma de escamotear informações de interesse público cuja publicidade tem o potencial de gerar desgastes para o governo ou serem contrárias a seus interesses.

Seguindo esta última linha, é importante destacar que a LGPD não foi o único fundamento jurídico utilizado no Brasil para restringir o acesso a informações de interesse público nos últimos anos. Evidências também apontam que, entre 2019 e 2022, ocorreu um crescimento de 37%⁴ de negativas fundamentadas inadequadamente com base no art. 31 da LAI. Neste dispositivo, a lei assegura que informações pessoais relativas à intimidade,

² Lei 12571/2011, disponível em :

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

³ Estados Unidos, Europa e Hungria dão exemplos de conflitos decorrentes de sobreposição entre os dois direitos, como observado nos entendimentos distintos que cada um desses países adota sobre o caráter público de registros judiciais. Enquanto nos EUA tais dados devem ser públicos, na Europa são compreendidos como dados sensíveis. Na Hungria, até que as acusações sejam apresentadas, apenas as iniciais dos acusados são publicizadas (BANISAR, 2011).

⁴ Os dados do levantamento têm como recorte temporal o período de 2015 a 2022 e abrange pedidos de informação submetidos a órgãos da esfera nacional (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022).

Disponível em:

https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/sigilo_100anos_uso_art_31_lai_negativas.pdf

vida privada, honra e imagem terão seu acesso restrito.⁵ Tais dados apontam uma possível deturpação intencional da própria LAI como forma de restringir a divulgação de informações de interesse público. Considerando o contexto, observa-se que esse crescimento no período demarcado coincide com o mandato presidencial de Jair Bolsonaro, marcado por forte inclinação autoritária, patente difusor de desinformação e que sistematicamente promoveu ataques à transparência pública.

O desmonte e a desqualificação dos órgãos de produção de dados oficiais foi uma estratégia constante utilizada para camuflar ou deslegitimar informações desfavoráveis ao seu governo. De acordo com especialistas em transparência na gestão pública,⁶ os efeitos perversos dos discursos e ações do presidente se disseminam também em esferas subnacionais, influenciando negativamente outros gestores e servidores, impondo retrocessos sobre conquistas que vinham duramente se consolidando no campo da transparência pública.

Esse panorama geral aponta, portanto, para a necessidade de análises que deem conta da variedade e complexidade das situações que têm provocado conflitos entre esses dois importantes direitos fundamentais e, em nome da proteção de dados, contribuído para crescentes retrocessos na transparência pública. Deste modo, as presentes considerações técnicas apontam algumas das principais falhas ou limitações observadas nas interpretações e fundamentações utilizadas para as negativas de acesso à informação. A partir desse diagnóstico, traz recomendações para superação dos problemas apontados, a fim de guiar servidores públicos, pesquisadores, empresas e organizações da sociedade civil a uma correta defesa da complementaridade entre o direito à transparência e à privacidade, fundamentais à nossa democracia.

I. A contribuição da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados como ferramentas garantidoras de direitos e de desenvolvimento social

Ao longo de sua vigência, a LAI mostrou-se uma ferramenta poderosa de controle social, fundamental para o combate à corrupção e para a promoção da integridade na gestão da coisa pública. Tornou-se uma grande aliada de pesquisadores, sociedade civil,

⁵ Dispositivo que assegura que informações acerca de sua vida privada, honra ou imagem possam ter sua circulação pública restrita por até 100 anos

⁶ Os depoimentos dos especialistas foram obtidos pela ARTIGO 19 por meio de entrevistas realizadas durante a etapa de pesquisa para a elaboração de estudo dedicado à análise e avaliação dos avanços e retrocessos da LAI nos últimos 10 anos de sua vigência, estando cada um deles devidamente referenciados na publicação (BERNARDI et al, 2022). Disponível em: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2022/07/A19-LAI2022-WEB_atualizado-em-12-07-2022.pdf

comunidade técnico-científica, entre outros setores, na avaliação, controle, criação e melhoria de políticas públicas. Desde sua aprovação, vem se consolidando como ferramenta essencial para a promoção dos direitos humanos, ao oferecer subsídios para a identificação de práticas de violação desses direitos, a responsabilização de agentes perpetradores de violações e o desenvolvimento de políticas de reparação e de prevenção contra novos abusos.

Em vigor desde 2020, dois anos após a sua aprovação no Congresso, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais também é um instrumento jurídico voltado à defesa dos direitos humanos, que visa garantir a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, assegurar a autodeterminação informativa, a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião, bem como a proteção à dignidade e ao exercício da cidadania. A nova legislação traz uma lista de princípios para a proteção de dados pessoais, como livre acesso, qualidade dos dados, transparência, salvaguardas, responsabilização e prestação de contas.⁷ Seus dispositivos apresentam um conjunto de direitos, regras, procedimentos e hipóteses legais que disciplinam o tratamento de dados pessoais, que deve ser obedecido tanto por agentes públicos como privados.

Desde 2021, após decisão do Supremo Tribunal de Federal, a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa passaram a ser reconhecidos como direitos fundamentais autônomos. A decisão foi consolidada em 2022, com a aprovação da Emenda Constitucional 115, que incluiu a proteção de dados no rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão. Ambas legislações de acesso à informação e de proteção de dados pessoais cumprem, portanto, a função de regulamentar direitos fundamentais, não havendo hierarquia entre esses dois direitos, que devem ser harmonizados e igualmente assegurados e protegidos.

II. Conflitos entre acesso à informação e proteção de dados pessoais

Estudos recentes apontam que tanto a Lei Geral de Proteção de Dados como o art. 31 da LAI têm sido utilizados indevidamente como fundamentos para impor restrições ao acesso a informações públicas. Levantamento baseado na análise de pedidos e recursos submetidos à CGU com respostas fundamentadas na LGPD aponta que uma em cada quatro negativas de acesso tem indícios de aplicação inadequada desta lei.⁸ Dados da CGU

⁷ Para maiores informações sobre os princípios da proteção de dados, ver Art.6º, I-X, LGPD). Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm

⁸ FIQUEM SABENDO, INSPER. 2022. Impactos da LGPD nos pedidos de LAI ao governo federal.

Disponível em:

<https://br.boell.org/sites/default/files/2022-05/Relat%C3%B3rio%20LAI%20x%20LGPD%20v.2.0.pdf>

também apontam que em 2013 a presença de “dados pessoais” - cuja previsão para restrição de acesso estava prevista no art. 31 da LAI - era usada como justificativa para a negativa de quase metade das informações solicitadas. Nos anos subsequentes, contudo, essa proporção caiu significativamente, não ultrapassando, até 2021, 20% das justificativas.⁹ Por outro lado, estudos também identificaram que entre 2015 e 2022 ocorreu um aumento de 37%¹⁰ da restrição de acesso a informações decorrentes da má aplicação do art.31 da LAI nesse período, assim avaliadas por se tratarem de informações de interesse público ou respaldadas em previsão legal ou decisão anterior, e cujo acesso, portanto, deveria ser garantido.

A análise dos casos apontam que a má aplicação, tanto da LAI como da LGPD, ocorre por diferentes razões e motivações, que vão desde:

A. Erros de interpretação, baseados em considerações superficiais, insuficientes ou na deturpação dos dispositivos da lei.

Os exemplos aqui mencionados referem-se a situações em que os dispositivos tanto da legislação de proteção de dados como da lei de acesso à informação permitem claramente a harmonização entre as duas esferas. Contudo, seja por ausência de conhecimento mais aprofundado da lei ou erros de interpretação, dispositivos relevantes foram desconsiderados, impondo contradições artificiais e, conseqüentemente, o sigilo indevido de informações de interesse público.

O caso abaixo exemplifica este tipo de situação, em que a postura do órgão responsável tem decisão baseada em uma análise superficial, incompleta e equivocada tanto da Lei Geral de Proteção de Dados como da Lei de Acesso à Informação. Ao mobilizar a legislação, observa-se a escolha de dispositivos que, isoladamente, não servem como fundamento legal para restrição de acesso. Ao mesmo tempo que um conjunto de disposições relevantes para fundamentar a publicização das informações acabam sendo desconsiderados.

- **Negativa de pedido de informação remetida ao Ministério da Saúde solicitando os nomes dos profissionais da saúde que atuam em Distritos Sanitários Especiais Indígenas¹¹.**

⁹ <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/orgaos-barrar-pedidos/>

¹⁰ Dados correspondentes a 513 respostas com negativa de acesso indevida (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022). Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/sigilo_100anos_uso_art_31_lai_negativas.pdf

¹¹ <https://achadosepedidos.org.br/pedidos/a-sesai-profissionais-atuantes-em-dseis>

Para sua fundamentação, o órgão mobilizou o Art. 5º da LGPD, que traz as definições de dado pessoal e de dado pessoal sensível, apresentando a simples consideração da natureza do dado solicitado como justificativa legal para restringir a sua publicidade.

Contudo, tal argumento mostra-se insuficiente e equivocado, uma vez que a LGPD não proíbe a *priori* e em absoluto o tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis. A lei dispõe, inclusive, de artigos específicos em que enumera um conjunto de hipóteses autorizativas para o tratamento desses dados (Art. 4º e 7º), encontrando-se entre elas o cumprimento de obrigação legal.

No caso em questão, tal como citado em recurso submetido pelos solicitantes, a divulgação ativa dos nomes desses profissionais está prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que atuam prestando serviço para o Ministério da Saúde - mediante convênio e programas do governo federal:

‘Os instrumentos de contratação de serviços de terceiros deverão prever o fornecimento pela empresa contratada de informações contendo nome completo, CPF, cargo ou atividade exercida, lotação e local de exercício dos empregados na contratante, para fins de divulgação em sítio eletrônico.’ e ‘Os órgãos e as entidades federais deverão divulgar e atualizar quadrimestralmente as informações previstas no caput’ (art. 129, caput e § 1º das LDOs 2019 e 2020; art. 149, caput e § 1º da LDO 2021; e art. 148, caput e Parágrafo único da LDO 2022).

Os nomes dos profissionais de saúde encarregados do atendimento à população indígena, ao estarem associados ao contexto de atividade e prestação de serviço público, não se configura como informação relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem desses profissionais.

Além disso, a divulgação desses dados é de interesse público, uma vez que podem ser necessários para a garantia do pleno exercício do direito fundamental à saúde dessas populações. Com isso, não devem ser enquadrados como de caráter restrito, o que configura a sua negativa de divulgação um claro descumprimento da Lei de Acesso à Informação. Tal divulgação, contudo, não descarta a necessidade e obrigatoriedade do controlador¹² manter estes e demais dados em base segura, atualizada e em conformidade com o que é requisitado pela LGPD.

A aplicação equivocada dos dispositivos legais de proteção de dados pessoais de forma intencional também é uma estratégia muito comum utilizada por gestores públicos para escamotear informações de interesse público que contrariam ou geram desgastes a determinados órgãos ou interesses do governo.

¹² Controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais (LGPD, art. 5º, VI)

Os casos abaixo trazem alguns exemplos de eventos que geraram repercussão negativa na opinião pública, cujos questionamentos e pedidos legítimos de informação feitos pela sociedade civil foram negados, uma vez que o teor dessas informações mostrou-se potencialmente sensível aos interesses das corporações e das autoridades responsáveis. Um exemplo evidente disso é a clara deturpação do Artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, que prevê que um documento custodiado pelo Estado que contenha informações acerca da vida privada, honra ou imagem de cidadãos e cidadãs possam ter sua circulação pública restrita por até 100 anos. Tal interpretação deve ser feita em prol da proteção da sociedade civil, entendendo que agentes do Estado, em exercício de funções públicas, ou qualquer sujeito implicado como perpetrados em situações de flagrante violação de direitos humanos têm sua esfera de privacidade reduzida em favor do interesse público. A análise do contexto e da fragilidade da fundamentação apresentada caracterizam a imposição do sigilo das informações solicitadas como uma clara estratégia de escamoteamento intencional e indevido dessas informações.

- **Negativa de pedido de acesso a processos administrativos disciplinares contra agentes da Polícia Rodoviária Federal (PRF) envolvidos no “caso Genivaldo”**

O caso que repercutiu amplamente no país e no exterior dada a truculência e gravidade da violação dos direitos humanos refere-se à abordagem de agentes da PRF que resultou na morte de Genivaldo de Jesus Santos, asfixiado após ser trancado no porta malas de uma viatura da corporação, transformada em uma espécie de “câmara de gás” mediante disparos excessivos de spray de pimenta.¹³

A imposição do sigilo sobre os processos disciplinares foi justificada pelo órgão por se tratar de “assunto pessoal”. Contudo, esses documentos correspondem a ações de agentes públicos no exercício de suas funções, o que contraria sua qualificação enquanto assunto relativo à intimidade, vida privada, honra ou imagem, sendo indevida a fundamentação do sigilo amparada no art. 31 da LAI.

Mesmo que fossem consideradas como informações pessoais, a lei é clara em declarar a prerrogativa de publicidade de informações relevantes para a defesa de direitos humanos (art. 31, IV, LAI). Ela é taxativa em proibir que informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso (Art. 21, parágrafo único). Resta claro, portanto, que os processos administrativos

¹³ <https://www.poder360.com.br/justica/prf-impoe-sigilo-de-100-anos-a-processos-de-caso-genivaldo/>

solicitados possuem informações relevantes no contexto de apuração da violação perpetrada e para a defesa dos direitos fundamentais à vida e à liberdade.

- **Negativa de pedido de acesso aos registros de visitantes do Palácio da Alvorada ao Presidente Jair Bolsonaro por ferir a privacidade do mandatário e seus visitantes**

As informações solicitadas tratam da transparência da agenda do presidente - algo que deveria estar em transparência ativa, de acordo com a resolução nº 11 de 11 de dezembro de 2017, elaborada pela própria Comissão de Ética da Presidência da República¹⁴. Portanto, não há base legal para sigilo com base em dados pessoais.

- **Negativa de pedido de acesso ao processo administrativo que investigou a participação do ex-ministro da saúde General Pazuello em ato político antidemocrático durante as celebrações de 7 de setembro de 2021.**

A informação solicitada trata de processos administrativos já findados, relativos às atividades públicas de um integrante do alto escalão do governo federal. Mesmo em flagrante desrespeito à LAI, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) não deu provimento ao recurso impetrado, mantendo o sigilo irregular estabelecido pelo Exército, acrescentando em sua justificativa que sua divulgação poderia trazer risco aos princípios de hierarquia e disciplina militares.

- **Imposição de sigilo sobre o resultado dos exames para covid-19 do, então presidente, Jair Bolsonaro.**

Embora os resultados dos exames sejam dados de saúde, portanto, claramente relativos à vida privada, tanto a posição ocupada pelo Presidente, como o comportamento negligente manifestado por Bolsonaro na fase crítica do contexto pandêmico tornam essas informações como de relevante interesse público. Ressalta-se que ao promover aglomerações, ao negar-se a utilizar máscara e ao disseminar informação com indicação de tratamentos baseados em remédios ineficazes, Bolsonaro expôs diversas pessoas ao risco de contaminação, incentivando milhares de pessoas a fazerem o mesmo. Além disso, o Judiciário determinou o fornecimento das informações em abril de 2020¹⁵, não havendo base legal para sigilo. Ainda, a própria conduta de Jair Bolsonaro sobre o assunto transformou-o em fato público e político, ensejando ainda mais a necessidade de

¹⁴https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1101277/do1-2017-12-18-resolucao-n-11-de-11-de-dezembro-de-2017-1101273-1101273.

¹⁵A decisão do Judiciário resultou de ação movida pelo jornal O Estado de S.Paulo.

publicização não só de seus exames para Covid-19, mas também de sua carteira de vacinação.

Para além dos casos pontuais exemplificados, uma análise mais macro sobre a atuação dos órgãos da administração pública federal apontam que, em 2021, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) foi o órgão com maior proporção de negativas de acesso a informação fundamentadas na proteção de dados pessoais em 2021.

Análise mais detalhada sobre o teor dessas negativas também aponta o GSI como o órgão com maior número de casos de aplicação de sigilos indevidamente fundamentados no art. 31 da LAI, com 64 ocorrências entre 2015 a 2022.¹⁶ De acordo com esse mesmo estudo, a inadequação decorreu majoritariamente da imposição de sigilo sobre informações já desclassificadas, isto é, que deveriam estar públicas após o vencimento do prazo legal do sigilo (art. 24, § 4º, LAI).

Adicionalmente, o órgão também deixou de atender dispositivo da Lei de Acesso à Informação, que determina concessão parcial, mediante liberação dos trechos não restritos e tarjamento das informações sigilosas. Segundo os dados da referida pesquisa, a maioria (71%) dos casos das negativas de acesso, cuja divulgação deveria ter sido garantida dada a existência de legislação ou precedentes de outras decisões, envolve situações em que o órgão deveria ter concedido o acesso parcial.

Finalmente, o que está previsto no artigo 31 está fora das demais hipóteses de sigilo previstas na LAI. A seção IV da lei, bem como o capítulo V do decreto 7724/2012, determinam os procedimentos necessários para a classificação de uma informação, estabelecendo que:

- Existem 3 prazos estabelecidos de acordo com o grau de sigilo: 5 anos (reservado), 15 anos (secreto) e 25 anos (ultrassecreto), sendo este prorrogável por mais 25.
- Um rol específico de servidores públicos pode classificar informações a depender do grau de sigilo.
- É necessário que se emita um Termo de Classificação de Informação (TCI) contendo assunto, entidade classificadora e prazo de classificação do documento - o que deve estar disponível ao acesso público.
- Assim que findado o prazo, a informação deve estar pública.
- Existem mecanismos para que cidadãos possam recorrer à classificação de uma informação.
- A CMRI pode decidir, ou não, pela manutenção do grau de sigilo ou prazo.

¹⁶ TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022. Sigilos de 100 anos”: o uso do art. 31 da lai em negativas.

Disponível em:

https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/sigilo_100anos_uso_art_31_lai_negativas.pdf

As informações mantidas sigilosas a partir do artigo 31 não respeitam a nenhum desses procedimentos, pois operam fora dos mesmos, de maneira que configuram uma forma arbitrária, antidemocrática e opaca de se tratar informações públicas - principalmente nos casos em que não existe justificativa para tanto.

B. Sobreposição entre as esferas de aplicação da lei de proteção de dados e de acesso à informação

Embora o direito à informação e a proteção de dados incidam sobre escopos distintos e, majoritariamente, se complementam, em alguns casos particulares onde ocorre o cruzamento de dados pessoais com atividades e informações sob tutela e âmbito do estado pode ocorrer uma sobreposição entre as legislações específicas, provocando potenciais conflitos.

Não há um consenso mundial sobre as delimitações do que é informação pessoal, havendo entendimentos diferentes em cada contexto. As transformações no campo das tecnologias digitais de informação e comunicação, a ampliação da capacidade de processamento de dados, armazenamento e cruzamento de dados têm ampliado e imposto novos riscos à segurança e privacidade dos cidadãos, induzindo diversos países a reverem suas políticas de transparência.

No Brasil, devido ao tempo recente de aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados e, por sua vez, de seu processo de adequação e consolidação no país, há diversas áreas às quais não se desenvolveu um entendimento consolidado sobre os limites do que deve ser objeto de publicidade ou de proteção. Em diversos países, observa-se controvérsias crescentes em torno do acesso a informações em registros públicos, como registros de nascimento, casamento e óbito; registros eleitorais; registros de terras; listas de titulares de licenças; entre outros registros semelhantes. Mesmo onde é possível observar uma longa história de acesso público a esses registros, tensionamentos em torno de uma possível revisão acabam aparecendo.

Alguns dos casos abaixo ilustram alguns conflitos gerados a partir do processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados em andamento no Brasil, e das subsequentes decisões e mudanças de entendimentos dos órgãos sobre o que deve ser objeto de restrição ou publicidade.

- **CAR - Cadastro Ambiental Rural (CAR)¹⁷**

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro público eletrônico nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações

¹⁷ <https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/a-abertura-de-dados-do-cadastro-ambiental-rural/>

ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.¹⁸ Suas informações também são bastante utilizadas em investigações sobre grilagem de terra e outros crimes ambientais.

Por meio do cruzamento de dados dessas bases, incluindo dados cadastrais dos donos dos imóveis, organizações da sociedade civil realizam monitoramento e encaminhamento de denúncias, inclusive as utilizam para identificar políticos, autoridades e outras pessoas de interesse público envolvidos com violações em áreas protegidas.¹⁹

Contudo, uma mudança de entendimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), justificada sob argumento de adequação à LGPD, levou à retirada de parte dos dados de suas bases públicas, além da negativa parcial de pedidos de informação, como o que restringiu a disponibilização de uma lista de nomes e CPF de proprietários solicitados. A decisão foi endossada pela CGU, que manteve o posicionamento do órgão, justificado sob o argumento de que a publicação dos dados poderia trazer riscos e ferir os direitos dos titulares dos dados. Entidades e ativistas ambientais vêm criticando o posicionamento dos órgãos, reiterando a relevância das informações como de interesse público e preponderante, bem como a existência de previsão legal²⁰ para publicidade dessas informações.²¹ O caso foi levado ao Tribunal de Contas da União (TCU),²² que, após julgar procedente manifestação protocolada, solicitou ao MAPA a facilitação do acesso aos dados. A decisão, contudo, não garantiu que os dados removidos passassem novamente a serem disponibilizados em suas bases públicas, mantendo-se a disputa e o tensionamento entre as partes.

- ***Combate ao trabalho análogo à escravidão***

Uma mudança de entendimento do Ministério da Economia, em 2021, sobre a transparência dos relatórios de fiscalização do trabalho análogo à escravidão fez com que o órgão deixasse de divulgar o nome das pessoas e empresas autuadas e passasse a negar acesso aos documentos. A restrição foi fundamentada no artigo 31 da LAI e na Lei Geral de Proteção de Dados. Em contrapartida, o órgão afirmou que a indisponibilização dos dados

¹⁸<https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-imovel-rural-no-cadastro-ambiental-rural-car#:~:text=O%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20%E2%80%93%20CAR.econ%C3%B4mico%20e%20combate%20ao%20desmatamento>

¹⁹<https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/data-fixers-quem-sao-os-donos-de-imoveis-rurais-no-distrito-federal/>

²⁰ art. 4º, inciso I, da lei federal 10.650/2003

²¹<https://blog.transparencia.org.br/organizacoes-denunciam-ausencia-de-dados-do-cadastro-ambiental-rural/>

²² O caso foi levado ao TCU pela agência Fiquem Sabendo, Transparência Brasil e Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e julgado sob o Acórdão nº 856/2022.

seria mantida até que fossem criadas ferramentas necessárias para o tratamento das informações, sem, contudo, estabelecer qualquer previsão para conclusão das medidas.

A mudança de entendimento do órgão confronta a Lei de Acesso à Informação, ocultando dados que deveriam ser públicos. Além de relevante interesse público, essas informações serviram como subsídios para demonstrar como grandes empresas colaboraram, direta ou indiretamente, para a manutenção do trabalho análogo à escravidão no país²³. Levando em consideração a natureza da atividade criminosa, pode-se também considerá-las como essenciais para apuração relacionadas a graves violações de direitos humanos, cuja publicidade está amparada pela LAI (Art. 31, IV; Art. 21, p. único).

- **Caso INEP - Remoção dos microdados do Censo Escolar/ENEM**

Em fevereiro de 2022, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), deixou de divulgar os microdados do Censo Escolar e do Enem, e removeu as séries históricas dos anos anteriores. A decisão do órgão foi justificada pela necessidade de reestruturação da base de dados para adequação à LGPD, após estudo técnico, conduzido pela UFMG, apontar a possibilidade de até 75,51% de chances de reversão dos processos de anonimização dos dados pessoais presentes nessas bases, indicando elevado risco de violação de privacidade de seus alunos.²⁴

A remoção dos microdados gerou uma reação imediata de entidades da sociedade civil, devido ao enorme interesse público envolvido na publicação dessas informações. Especialistas da área de educação condenaram a decisão alegando prejuízo para a transparência e para a realização de avaliações e políticas públicas,²⁵ defendendo que a identificação dos riscos apontados não deveriam justificar a completa retirada dessas bases. Com a repercussão negativa, o Ministério Público Federal (MPF) acionou o Inep determinando o restabelecimento das bases em até 30 dias, sob pena de multa.²⁶ Após pressão dos órgãos de controle e da sociedade, o Instituto desenvolveu como solução um novo sistema (Serviço de Acesso a Dados Protegidos - SEDAP) para acesso seguro das bases restritas, permitindo acesso para o desenvolvimento de pesquisas de interesse público, sem prejuízos ao sigilo e identidade das instituições e dos indivíduos envolvidos. Contudo, a solução não é voltada para acesso amplo, mas para pesquisadores, cuja

²³<https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/governo-usa-lgpd-para-fechar-acesso-a-relatorios-de-trabalho-escravo/>

²⁴ Nota de esclarecimento | Divulgação dos microdados. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/institucional/nota-de-esclarecimento-divulgacao-dos-microdados#:~:text=Diante%20dos%20resultados%20alcan%C3%A7ados%20pela,ineficaz%20para%20o%20contexto%20atual.>

²⁵<https://www.anped.org.br/news/posicionamento-publico-de-entidades-sobre-exclusao-de-dados-do-censo-escolar-pelo-inep>

²⁶<https://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-vai-a-justica-para-que-inep-disponibilize-a-sociedade-microdados-do-enem-e-do-censo-escolar>

liberação dos dados sujeita-se à aprovação do órgão. Além disso, o tempo de espera para acesso aos dados, que pode demandar semanas, acaba inviabilizando a continuidade da pesquisa para muitos profissionais. Concretamente, enquanto milhares de pesquisas se beneficiam do acesso público de microdados em diversas áreas de política, o acesso e liberação via SEDAP tem se mostrado bastante reduzido²⁷.

Trabalho adicional

Uma outra forma bastante utilizada para burlar o direito de acesso à informação no contexto de utilização de dados pessoais tem sido o indeferimento completo de pedidos cujo acesso parcial poderia ser concedido. O artigo VIII da LAI diz expressamente que é obrigação do órgão público remover a parte sigilosa e dar acesso ao restante (§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.)²⁸ Contudo, alegações de trabalho adicional têm se sido uma forma frequente de burlar essa determinação.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por exemplo, concedeu acesso à menor proporção de pedidos de informação entre os anos de 2020 e 2021. Como justificativa para o não compartilhamento de processos administrativos já encerrados e multas ambientais aplicadas pelo órgão, foi informada a falta de tempo para a remoção de eventuais informações pessoais contidas nos documentos.

III. Requisitos para a correta interpretação e aplicação da LAI e da LGPD.

A correta fundamentação das decisões que tratam da divulgação ou restrição de informações baseadas na LGPD deve ser baseada em uma leitura integral da lei, considerando em conjunto seus princípios, fundamentos e as diferentes hipóteses autorizativas para o tratamento dos dados, não exclusivas ao consentimento dos titulares dos dados.

Assim como a boa-fé, os princípios de **finalidade, adequação e necessidade**, previstos na LGPD, são a base fundamental que deve guiar toda e qualquer operação de tratamento de dados pessoais, bem como qualquer decisão fundamentada na aplicação dos demais dispositivos. O tratamento dos dados utilizados deve cumprir uma finalidade específica, ser adequado à finalidade a qual se destina, isto é, capaz de atender o objetivo pretendido, restringindo a coleta e o processamento dos dados pessoais ao mínimo

²⁷ <https://twitter.com/fecampa/status/1496788071467008002?t=mFnwUximIW2pMLgGOF2QAA&s=19>

²⁸ <https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/sigilo-ibama/>

necessário. Adotar essa prática pode ser, inclusive, uma das soluções possíveis para harmonização de conflitos decorrentes da eventual sobreposição entre as esferas do direito de acesso à informação e da proteção de dados pessoais.

Outras hipóteses autorizativas para o tratamento de dados pessoais alternativas ao consentimento

Quando em um contexto de tratamento de dados pessoais a obtenção do consentimento, seja devido ao grande número de titulares de dados ou por outras razões, o tornar inviável, tanto a LAI como a LGPD oferecem outras bases legais que podem ser mobilizadas. Nenhuma das duas legislações tratam o consentimento como hipótese autorizativa exclusiva para a realização do tratamento de dados pessoais. Uma dessas possibilidades prevista em ambas é o cumprimento de obrigação legal (LAI, art. 31, II; LGPD, Art. 7º, II). **Ao todo, a LGPD elenca 10 hipóteses autorizativas, que incluem, além do consentimento e da previsão legal, a realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais (Art. 7º, IV), que pode servir especialmente à entidades da sociedade civil, logo, sem fins lucrativos, cuja realização de pesquisas e estudos técnicos estão previstos em sua missão institucional.**

A LAI também traz outras situações às quais a exigência do consentimento como condição para a divulgação ou acesso por terceiros dos dados é dispensada, entre elas **quando os dados pessoais sob tutela do estado forem necessários para a defesa de direitos humanos ou a proteção do interesse público e geral preponderante.** Além disso, também está expresso que a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Como observado na análise dos casos acima, muitas das negativas indevidas de acesso à informação decorrem justamente da desconsideração dessas outras hipóteses legais de tratamento de dados. Cabe destacar, que nenhuma dessas bases é hierarquicamente superior à outra, devendo ser igualmente respeitadas.

IV. Recomendações

- Elaboração de guias por parte de ANPD formalizando a correta interpretação e entendimento em torno de dispositivos da LGPD que, recorrentemente, estejam

sendo utilizados de forma inadequada para fundamentar a negativa de acesso a informações públicas;

- Cumprimento dos resultados de consultas públicas que atestem o interesse público sobre um determinado conjunto de informações ou sobre a abertura de bases de dados. Planos de Dados Abertos costumam ser construídos de maneira participativa por meio de consultas públicas. Nessa consulta, comumente, são estabelecidas quais são as bases de dados de maior interesse público através de enquetes e sugestões do próprio público. É imprescindível que essas consultas sirvam como atestado último de interesse público e que, portanto, as bases se tornem públicas;
- Garantir que haja mecanismos de denúncia para casos de usurpação da LGPD ou do Artigo 31 da LAI, com correta apuração - o que pode ficar a cargo da CGU, do MPF ou da CMRI, no caso da revisão de classificações;
- Fixar entendimento, através da padronização de recomendações e normas, de que informações sobre funcionários públicos no exercício de suas atividades não se enquadram nas exceções do art. 31 da LAI por não serem consideradas de esfera íntima e privada;
- Criar, de maneira pública e participativa, mecanismos para aplicação de um conjunto de boas práticas nos órgãos da administração pública a partir da atuação conjunta da ANPD e da CGU - lembrando que já existem procedimentos administrativos em caso de violações/descumprimento da LAI em seu texto e em seu decreto regulador;
- Garantir a transparência quanto ao ciclo de vida dos dados pessoais coletados pelo Estado,²⁹ permitindo a revisão dos processos ou até mesmo a retirada de determinados dados pessoais presentes em bancos controlados pelo Estado;
- Construir sistemas de informação e bancos de dados já prevendo a existência e, em casos necessários, a ocultação de dados pessoais identificáveis, de maneira a facilitar o compartilhamento deles e evitar obstruções na disponibilização de informação de caráter e interesse público.
- Garantir a proteção de dados de requerentes de informação, impedindo seu compartilhamento entre órgãos públicos;

²⁹ O ciclo de vida dos dados tem início no instante da coleta dos dados e termina quando acontece a eliminação ou descarte dessas informações. Ao longo do ciclo, o tratamento de dados pode passar por diferentes fases, tais como: coleta, processamento, análise, compartilhamento, armazenamento, reutilização e eliminação.