

Impactos da LGPD nos pedidos de LAI ao governo federal

2022



FIQUEM
SABENDO

Realização:

Insper FGV

Financiamento:

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Ficha Técnica

Este relatório foi produzido em parceria pela agência de dados Fiquem Sabendo e pelo Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, com a colaboração do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV), com financiamento da Fundação Heinrich Böll.

Direção Executiva - Fiquem Sabendo
Maria Vitória Ramos

Direção Executiva - Insper
Natália Mazotte

Coordenação da pesquisa
Maria Vitória Ramos
Bruno Schimitt Morassutti

Pesquisa
Catarina Luísa Alves
José Luiz Alves dos Santos
Katia Brembatti
Waldo Ramalho

Raspagem e programação
Pedro Burgos
Waldo Ramalho

Conselho colaborativo
Bruno Schimitt Morassutti
Carlos Eduardo Lins e Silva
Gregory Michener
Ivar Alberto Hartmann
Natália Mazotte

Colaboração
Beatriz Pontes
Brayan Valêncio
Jamil Civitarese
Jenifer Ribeiro

Infografia
Brenda Nieworowski

Pareceres
Bruno Morassutti – Fiquem Sabendo
Gregory Michener – Ebape/FGV
Ivar Alberto Hartmann – Insper
Natália Mazotte – Insper
Reinaldo Chaves – Abraji
Yasmin Curzi de Mendonça – FGV Direito

Revisão
Taís Seibt

Licença Creative Commons 4.0 Internacional, mediante citação ao original, com link, e a seguinte frase: Relatório "Impactos da LGPD nos pedidos de LAI ao governo federal", produzido pela agência [Fiquem Sabendo](#) e pelo [Insper](#), com apoio da [FGV](#) e financiamento da [Fundação Heinrich Böll](#).
Para dúvidas: contato@fiquemsabendo.com.br

Sumário



Resumo executivo	3
Apresentação	5
O que é a LAI	6
O que é a LGPD	6
Quando a LGPD impacta a LAI	7
Metodologia deste estudo	8
Base de dados	9
Amostragem e codificação	11
Painel de especialistas	14
Apresentação de resultados - principais achados	15
Resultados do universo de pedidos em que houve menção à LGPD na resposta e/ou nos recursos	15
Perfil de decisões	15
Distribuição por órgãos	17
Distribuição por etapas	20
Distribuição por instância	21
Resultados da amostra aleatória codificada	24
Uso da LGPD como motivação jurídica para negativa	28
Tipos de Pedido	30
Aplicação inadequada da LGPD	33
Debate sobre as interações LAI X LGPD	35
Pareceres	41
Considerações Finais	47
Referências	50

Resumo executivo

A percepção de que a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) estava sendo usada pelo governo federal, de forma equivocada, para cercear o direito previsto pela Lei de Acesso à Informação (LAI) apareceu, em um primeiro momento, em relatos isolados que foram ficando mais frequentes.

Um levantamento preliminar feito pela Fiquem Sabendo, divulgado em agosto de 2021, já listava 79 casos em que a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) analisaram pedidos negados por outros órgãos com base na LGPD. A negativa foi mantida em 39 casos. Havia evidências de uma intensificação da prática, mas era preciso confirmar essa suspeita, por meio de uma pesquisa mais ampla e aprofundada, que apontasse números e listasse exemplos. Esse foi o objetivo norteador do presente trabalho.

A partir de consultas ao repositório de dados de pedidos e respostas da Controladoria-Geral da União (CGU) referentes aos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022 (até 18 de janeiro), foram localizadas 2747 solicitações via LAI que mencionavam a LGPD, nas perguntas, nas respostas ou nos

recursos. Destas, 1744 foram incorporadas ao corpus da pesquisa, desconsiderando as situações em que a citação da LGPD era meramente formal.

A partir do universo detectado, foi elaborada uma amostra aleatória e representativa, totalizando 316 pedidos analisados, com o propósito de identificar em quais circunstâncias a LGPD era mencionada e qual a interferência de tal legislação no acesso às informações solicitadas. Foi usado o método de dupla checagem, com posterior normalização dos dados (conforme explicação mais detalhada no capítulo de metodologia). A partir desse recorte, os casos que foram considerados pelos pesquisadores como mais controversos e/ou emblemáticos foram enviados para um grupo de especialistas, tanto em LAI como em LGPD, para que emitissem pareceres, a fim de dirimir dúvidas e, assim, fazer

uma terceira avaliação. Como será apresentado adiante, a análise por menorizada revelou situações de flagrante descumprimento da LAI.

A análise caso a caso mostrou que são numerosas as situações em que, embora constem no repositório da CGU como acessos concedidos, as solicitações não foram acatadas – foram ao menos 84 situações identificadas dentro da amostra. Aparecem também situações em que a LGPD é citada aparentemente como medida inibidora ou protelatória: há circunstâncias em que requerentes questionam a negativa, interpondo recurso, e recebem como resposta, por exemplo, que a informação não existe nos bancos de dados oficiais (sendo assim, em tese, não era a LGPD que estaria impedindo o acesso, como originalmente aventado). Chama a atenção a quantidade de pedidos – quase 10% da amostra analisada – de bases

anonimizadas (ou seja, sem dados pessoais de identificação) e que mesmo assim foram recusadas pelo governo federal, com o argumento genérico de que poderiam ferir os preceitos da LGPD. Por fim, os casos analisados indicam que, de cada quatro pedidos via LAI negados totalmente ou parcialmente com o argumento da LGPD, um tem indícios de que a recusa não está fundamentada. Restou evidente, portanto, entre os diversos achados da pesquisa, que serão esmiuçados no decorrer deste relatório, que o uso indevido da LGPD passou a ser uma barreira para obtenção de dados por meio da LAI.

Apresentação

No aniversário de 10 anos da Lei de Acesso à Informação (LAI), há muitos avanços a comemorar, mas também indicativos de alguns retrocessos, como tentativas de alterar as regras por decreto e ações deliberadas, praticadas por agentes públicos, para frear o processo de transparência. Desde que entrou em vigor, em 16 de maio de 2012, a legislação passou a ser um mecanismo de empoderamento dos cidadãos e cidadãs, mas que sempre enfrentou resistências



por parte do poder público, que se viu forçado a se adaptar, paulatinamente, a uma cultura de transparência. Mais recentemente, um dos desafios mais enfrentados pela Lei de Acesso tem sido a interpretação equivocada da LGPD na esfera pública. Para contextualizar, segue uma descrição básica das duas legislações, que regulamentam dois direitos fundamentais equivalentes:

O que é a LAI

A premissa de que todo cidadão brasileiro tem direito à informação, prevista no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal, não estava acompanhada de regras para seu cumprimento. Na esteira de uma onda mundial de transparência, tendo

em vista que quase uma centena de países já tinha legislações de acesso específicas, o Brasil avançou nesta área. A partir de esforços de várias organizações da sociedade civil, foi apresentado um projeto de lei, que tramitou no Congresso Nacional por vários anos, até que fosse aprovada a Lei Federal nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011.

É uma legislação que estimula a transparência pelos órgãos públicos e amplia o controle social, empoderando as pessoas que passaram a ter um canal oficializado para pedir informações. Ela estabelece que o acesso à informação e a publicidade são a regra e o sigilo é a exceção. Também determina quais informações produzidas ou

custodiadas pela administração pública podem ser acessadas pelas pessoas, desde que respeitados critérios legais, sem que haja qualquer necessidade de justificativa.

O que é a LGPD

Pressionado por diversos setores nacionais e internacionais, o Brasil passou a debater a necessidade de uma adequação nas políticas de cuidados com informações pessoais. A partir disso, surgiu a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709/2018, inspirada no modelo da União Europeia, a GDPR (General Data Protection Regulation, na sigla em inglês), aprovada em 2016 e que foi implementada a partir de 2018.

A legislação indicou o que são dados sensíveis capazes de expor particularidades dos indivíduos – como religião, orientação sexual e convicções políticas – e estabeleceu quais práticas devem ser adotadas para preservar essas informações, por parte das empresas e instituições, públicas ou privadas, que as captaram ou têm a missão de armazená-las. Os casos de descumprimento são puníveis com uma série de sanções, dentre as quais multas ou até proibição do exercício da atividade de tratamento de dados pessoais.

Quando a LGPD impacta a LAI

A partir da nova legislação de proteção de dados, surgiram dúvidas sobre a possibilidade de a LGPD barrar ou dificultar o acesso a informações

antes disponibilizadas ou passíveis de consulta pela LAI. Em termos jurídicos, ambas são leis ordinárias. Ou seja, uma não é hierarquicamente superior a outra. Entretanto, há controvérsia sobre a perspectiva da “especialidade” e sobre a perspectiva da “novidade”:

a) quanto à especialidade, existem argumentos razoáveis que entendem que a LAI prevalece em demandas de acesso à informação por ser lei específica, aplicável a dados pessoais quando estiverem sendo requeridos por cidadãos, ao passo que a LGPD seria lei geral já que aplicável .

b) quanto à novidade, existem argumentos de que a LGPD, por ser mais recente, prevalece sobre a LAI quando entra em conflito com esta. Parte da confusão se deve ao entendimento equivocado de que a LGPD estabelece novas regras de

privacidade. Na verdade, trata-se de um marco legal que determina quais devem ser os cuidados a serem adotados por governos, empresas e instituições que armazenem ou façam tratamento de dados pessoais, especialmente os considerados sensíveis, como os relacionados à saúde e à orientação sexual. Antes mesmo de a nova legislação de proteção de dados entrar em vigor, em 18 de setembro de 2020, já foram encontrados, nesta pesquisa, 230 menções em pedidos e respostas de LAI, sendo que 85 tramitaram em 2019, no ano anterior à implementação da LGPD. Um exemplo flagrante de barreiras que passaram a ser interpostas é um pedido de acesso, feito em fevereiro de 2019, à base de dados de assistência farmacêutica do governo federal. A solicitação foi negada com o



argumento de que poderia expor dados sensíveis protegidos pela LGPD. Nem mesmo o recurso apresentado, sugerindo que fosse disponibilizada uma base anonimizada – ou seja, sem que fosse possível identificar indivíduos – foi acatado.

Desde então, conforme constatado neste estudo, a Lei Geral de Proteção de Dados passou a ser usada de forma recorrente e sistemática como argumento para centenas de negativas. Pode-se citar como exemplos recentes o caso de reuniões realizadas com agentes privados no Ministério da Educação e o caso do acesso de pessoas ao prédio oficial da Presidência da República.

No dia 10 de março de 2022,

após pressão por parte de entidades defensoras da LAI, a CGU publicou um entendimento, deixando claro que as duas leis não são contraditórias ou prevalentes. A recente manifestação do ministro Wagner de Campos Rosário, no Enunciado CGU 4/22, esclarece que ambas “são sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos”. Recentemente, a CGU e Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) anunciaram estar em processo de estabelecimento de agenda conjunta e elaboração de acordo de cooperação técnica para viabilizar, dentro de suas respectivas competências, a harmonização de LAI e LGPD.

Metodologia deste estudo

Para a produção deste relatório foram realizadas as seguintes etapas: (a) estruturação de uma base de dados com pedidos de informação que mencionam a LGPD, a partir das informações e bases de dados disponibilizados pela Controladoria-Geral da União (CGU); (b) seleção de uma amostra representativa e aleatória; (c) processo de dupla codificação da referida amostra; e (d) disponibilização de um subconjunto de casos a um painel de especialistas. A seguir, cada uma destas etapas será detalhada.

¹ Disponível em:

<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx>. O dicionário de dados ali disponibilizado possui erros em alguns anos, que foram corrigidas. Foi utilizado um script em Python escrito por Pedro Burgos, do Insper. Disponível em: <<https://gist.github.com/BurgosNY/6b05f34dc5c7d4fa10f25d927f99645f>>. Acesso em: 18/04/2022

² Esta atividade foi concluída em 18 de janeiro de 2022 e, portanto, não possui pedidos de informações protocolados posteriormente a esta data.

A. Base de dados

A base de dados utilizada nesta pesquisa foi constituída a partir dos dados sobre pedidos de informação e seus recursos disponibilizados pela Controladoria-Geral da União (CGU). A CGU, em sua página “Busca de Pedidos e Respostas – Download de Dados”, fornece bases de dados, em formato CSV ou XML, com pedidos de informação e suas respostas assim como, quando aplicável, dos recursos realizados no Poder Executivo Federal por meio da plataforma [Fala.Br](#)¹. Com acesso a estes dados, foi feito um tratamento de dados, agregando em uma só base as diferentes planilhas de pedidos e recursos dos anos de

2019 a 2022². Neste momento, o material consistia em pedidos de informação, suas respostas pelos órgãos destinatários e, caso houvesse, seus recursos, no recorte temporal anteriormente mencionado.

Conforme o objetivo deste levantamento, de analisar especificamente os pedidos de informação relacionados à Lei Geral de Proteção de Dados, aplicamos dois recortes temáticos a esta base inicial.

O primeiro recorte consiste na seleção daqueles pedidos em que, na resposta do órgão, constava menção à Lei Geral de Proteção de Dados e suas

variantes léxicas (e.g. 'LGPD', 'L13709', 'Lei N. 13709')³, resultando em uma base com 2.747 pedidos de informação com menção à LGPD em sua resposta. Após uma rodada exploratória de codificação (ver seção "Codificação"), mais um recorte foi aplicado, filtrando os pedidos de informação que consistiam exclusivamente no exercício dos direitos de titular previstos na LGPD, em seu art. 17⁴. Neste contexto, o reconhecimento da titularidade dos dados implica uma série de obrigações para o controlador em relação aos dados por ele tratados e não necessariamente relacionáveis às suas obrigações em relação à transparência pública. Para a aplicação desta regra, foi realizada uma série de buscas utilizando variações léxicas de termos relacionados a este tipo de pedido e, posteriormente, cada caso foi confirmado por avaliação individual.

A base de dados resultante tem 1.744 solicitações e é composta por pedidos de informação realizados ao Poder Executivo Federal cujas respostas, excluindo-se os casos de exercício de direitos do titular, apresentavam menção à LGPD. Cada um destes pedidos possuem diversos elementos referentes à sua existência em âmbito administrativo, entre os quais destacam-se:

- 1) se houve menção à LGPD no pedido, na resposta e, caso aplicável, em grau recursal;
- 2) datas de registro do pedido, resposta e, caso aplicável, recursos;
- 3) conteúdo textual do pedido, da resposta e, caso aplicável, dos recursos;
- 4) categorias utilizadas pelos órgãos para classificação do pedido [e.g. 'Dados Pessoais' ou 'Telecomunicações'];
- 5) número de protocolo;
- 6) tipo de decisão [i.e. se o acesso foi concedido, negado ou parcialmente concedido]; e
- 7) órgão de destino do pedido.

Ao longo deste processo, foram identificados 89 pedidos de informação que mencionam a LGPD na planilha de recursos da CGU, que não foram capturados por não terem link ou protocolo de pedido válidos. Em contato por e-mail com a CGU, a



³ Em algumas respostas, a informação é disponibilizada em anexos (usualmente, arquivos no formato pdf ou csv). É possível que em alguns destes casos, tenha existido menção à LGPD sem que tenha sido capturado pela raspagem.

⁴ "Toda pessoa natural tem assegurada a titularidade de seus dados pessoais e garantidos os direitos fundamentais de liberdade, de intimidade e de privacidade, nos termos desta Lei".

resposta oficial foi de que as solicitações continham informações pessoais e, por isso foram omitidas, destacando que o acesso ao conteúdo só seria possível mediante requisição a cada órgão demandado originalmente. Deste modo, estes casos não estão presentes no conjunto de 1.744 pedidos de informação incorporados ao corpus da pesquisa.

B. Amostragem e codificação

Com o objetivo de fazer uma exploração mais aprofundada da base de dados produzida, optou-se por selecionar uma amostra representativa e aleatória⁵ desta e, em seguida, realizar uma dupla codificação. Para tanto, uma rodada exploratória de codificação com uma amostra descartável foi conduzida,

com vistas a identificar os padrões que pudessem levar a uma tabela de códigos e formular um protocolo de codificação adequado. Nesta etapa, foram estabelecidos os critérios para constituir os principais indicadores em relação aos pedidos, especialmente: (a) existência de interesse público no pedido; (b) se aplicável, se houve um flagrante desacordo com o que estabelece a LGPD naquele caso; (c) se aplicável, em que medida a LGPD foi parte da fundamentação jurídica para a negativa (o protocolo de codificação encontra-se no Anexo 2). Além destes indicadores, foram incluídos no protocolo de codificação campos para: (a) tipo de pedido; (b) justificativas para negativa; (c) tema; e (d) detalhamento. Nesta etapa, dois codificadores se revezaram entre os casos.

Principais indicadores produzidos na dupla codificação

Uso da LGPD como fundamento jurídico para negativa

Instrução correspondente no protocolo de codificação

Identificar se a negativa se deu pela LGPD e classificar em “Sim”, “Não” ou “Parcial” na coluna “LGPD” foi argumento da resposta”.

Sim. A LGPD foi a principal ou a única justificativa elencada pelo órgão para negar o acesso.

Metodologia deste estudo

Principais indicadores produzidos na dupla codificação	Instrução correspondente no protocolo de codificação
-	<p>Não. A LGPD não foi uma justificativa utilizada pelo órgão para negar o acesso.</p> <p>Parcialmente. Quando a LGPD é um dos itens alegados pelo governo ou é alegado trabalho adicional por causa de LGPD.</p>
Flagrante desacordo com a aplicação da LGPD	<p>Classificar a aplicação da LGPD na coluna “desacordo” com as seguintes opções: “Não se aplica”, “Não houve desacordo”, “Aparente desacordo” e “Flagrante desacordo”.</p> <p>Não se aplica. Quando o acesso foi concedido, quando a LGPD aparece como assunto do pedido ou quando é mencionada em um contexto não relacionado com o que foi pedido.</p> <p>Não houve desacordo. Quando há algum consenso entre os codificadores, seja com base na doutrina, na jurisprudência (incluindo a administrativa) ou na comunidade de especialistas em dados pessoais e transparência, de que, naquele tipo de situação jurídica, a LGPD estava sendo respeitada, conjuntamente ou não com outras legislações que estabelecem vedações ou sigilos.</p> <p>Aparente desacordo. Quando há incertezas na doutrina, jurisprudência (incluindo a administrativa) ou na comunidade de especialistas em dados pessoais e transparência, de que, naquele tipo de situação jurídica, a LGPD (conjugada ou não com outra legislação) poderia dificultar o acesso às informações solicitadas.</p> <p>Flagrante desacordo. Quando há consenso, seja na doutrina, na jurisprudência (incluindo a</p>

Principais indicadores produzidos na dupla codificação	Instrução correspondente no protocolo de codificação
-	administrativa) ou na comunidade de especialistas em dados pessoais e transparência, de que, naquele tipo de situação jurídica, a LGPD (conjugada ou não com outra legislação) não poderia impedir o acesso à informação.
Interesse público	<p>Identificar se há interesse público. Se não houver interesse público, preencher a coluna “interesse público” com “não”; caso houver, preencher esta coluna com “sim”.</p> <p>Sim. Informação que é de interesse coletivo e, provavelmente, somente pode ser obtida através do órgão destinatário.</p> <p>Não. Informação que é apenas de interesse do solicitante.</p>

Subsequentemente a esta etapa exploratória, uma amostra foi selecionada, de forma randomizada a partir de um código de programação, consistindo de 316 pedidos de informação, de modo a alcançar uma confiança de 95% com margem de erro de 5%, considerando que o conjunto é constituído por 1744 pedidos de informação. Utilizando o protocolo de codificação (Anexo 2), foi feita uma dupla codificação desta amostra aleatória não-estratificada de 316 pedidos de informação. A amostra foi codificada por dois grupos de codificadores, o primeiro grupo de dois codificadores e o segundo grupo de um codificador.

6 Foi utilizado um script em Python para a amostragem, escrito por Waldo Ramalho. Disponível em: <<https://gist.github.com/wramalho/087e96a28131d4d6e1e892c84bbc5a50>>. Em 31/01/2022.

7 O valor de 95% para o intervalo de confiança é o mais utilizado na maior parte das áreas académicas. Outras opções utilizadas são os intervalos de 90% e de 99% – mas são exceções.

8 A codificação é uma técnica de análise qualitativa de conteúdo textual na qual segmentos textuais são atribuídos códigos a partir de um esquema de codificação. A realização desta codificação em duplas é fundamentada tanto por razões de eficiência quanto por razões de qualidade: “Coding in studies with large amounts of data is most often done by more than one person for efficiency reasons. In addition, working in a team can also be helpful to increase comprehensibility, to support intersubjectivity, and to provide sound interpretation of the data.” (BURLA et al., 2008). Deste modo, para examinar a consistência das codificações e garantir sua qualidade, foi calculado o Intercoder Reliability (ICR), um método estabelecido para garantir a qualidade da codificação, disponível no anexo 1. Seguimos um desenho metodológico inspirado no utilizado em Michiner et. al (não publicado).



Cada grupo codificou integralmente a amostra, seguindo o protocolo. Para os dois principais indicadores buscados com a codificação, o alpha de Cronbach, para determinar a congruência na codificação das variáveis, foi de 0.73 para “Uso da LGPD como fundamento jurídico da negativa”, 0.74 para “Desacordo em relação a aplicação da LGPD” e U para “Interesse público”. Após uma reunião para debater os casos com respostas divergentes, uma codificação com um terceiro codificador foi realizada. A partir do balizamento, o coeficiente de alpha da amostra analisada foi de 1 nas duas variáveis de interesse – isso significa que a codificação foi bem sucedida e a confiabilidade interna da amostra é perfeita, pois atingiu o nível máximo de congruência. Uma descrição

detalhada das análises do alpha de Cronbach encontra-se no anexo 1.

C. Painel de especialistas

São dois os objetivos de pesquisa presentes na constituição de um “painel de especialistas”. O primeiro deles é fornecer uma camada adicional de validação da codificação de amostra, a partir de casos que foram considerados merecedores de atenção aprofundada. O segundo objetivo que um painel de especialistas atende é a possibilidade de explicitar, de forma detalhada, situações de usos indevidos da LGPD para negativas de pedidos de informação. A seleção destes especialistas foi feita de forma estratégica e não-aleatória, a partir dos contatos dos participantes

do próprio levantamento. Seis profissionais participaram da etapa de pareceres: Bruno Morassutti (Fiquem Sabendo); Gregory Michener (Programa de Transparência Pública da FGV); Ivar Hartmann (Insper); Natalia Mazotte (Insper); Reinaldo Chaves (Abraji); e Yasmin Curzi (Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio). Foram selecionados 30 casos em que foi entendido que (a) houve flagrante ou aparente desacordo em relação a aplicação da LGPD e (b) a LGPD foi uma das principais motivações jurídicas para a negativa do pedido. Cada especialista convidado recebeu cinco casos, distribuídos de forma aleatória, e um formulário para preenchimento (ver anexo 3).

Apresentação de resultados - principais achados

Após a explicitação dos principais critérios e informações que conduziram a estruturação da base de dados, assim como a dupla codificação de amostra e a formação de um painel de especialistas, passa-se à apresentação dos resultados quantitativos, tanto do universo da base de dados como um todo quanto da amostra que foi codificada e, portanto, apresenta elementos adicionais (e.g. quais os tipos de pedidos realizados, de que forma a LGPD é mencionada

como motivação para a negativa do pedido, se houve flagrante desacordo em relação à aplicação da LGPD).

Resultados do universo de pedidos em que houve menção à LGPD na resposta e/ou nos recursos

Como mencionado anteriormente na seção “Metodologia”, o corpus consiste em 1.744 pedidos de informação protocolados entre 1º de janeiro de 2019 e 18 de janeiro de 2022 em que houve menção

no pedido, na resposta ou em qualquer um dos seus recursos, à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas variações léxicas (e.g. LGPD, L13.709/2018), excetuando anexos.

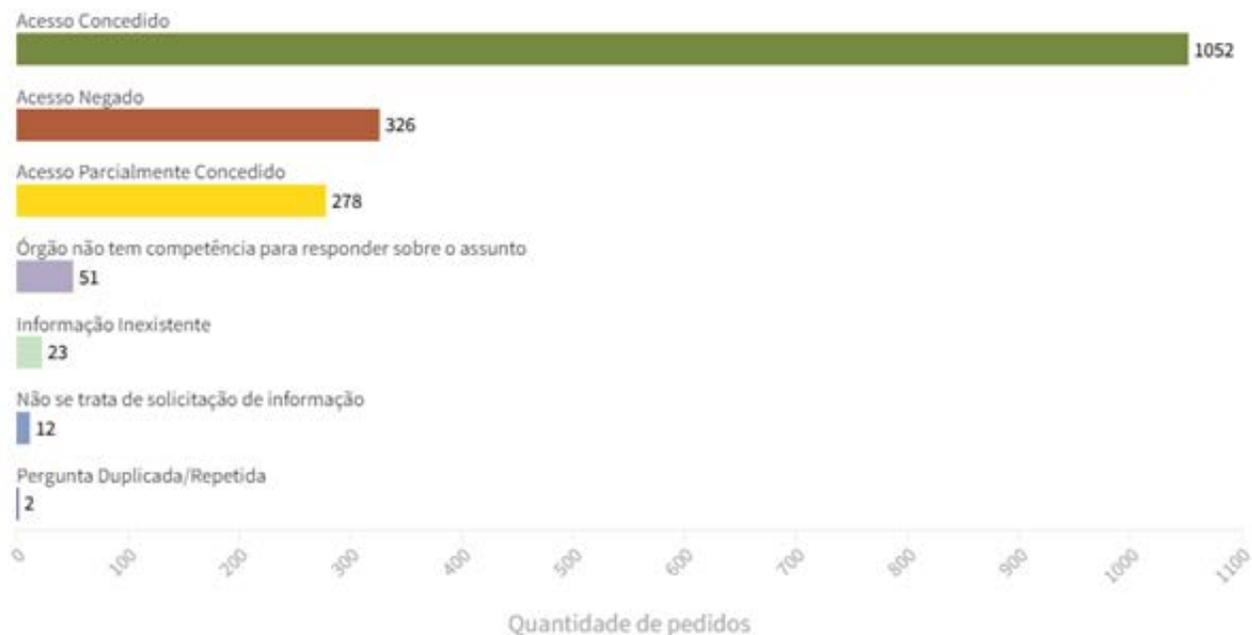
Perfil de decisões

A consulta aos dados oficiais, disponibilizados pela CGU, revela um padrão de preenchimento dos campos pelos agentes públicos respondentes. Mas, como

será demonstrado à frente, confirmou-se a percepção empírica que a classificação das respostas – realizadas pelos próprios servidores que as redigiram – correspondem à realidade. 43 % das respostas classificadas como acesso concedido não atenderam, de forma integral, à solicitação feita via LAI. Os dados abaixo são baseados nos registros estatísticos governamentais e servem para demonstrar como estão categorizados no sistema os 1.744 pedidos que integram o corpus da pesquisa.

Distribuição por tipo de decisão

De acordo com a base de pedidos e respostas da LAI publicada pela CGU, a maioria dos casos que mencionam LGPD foi atendida



Fonte: Base de pedidos e respostas, da CGU

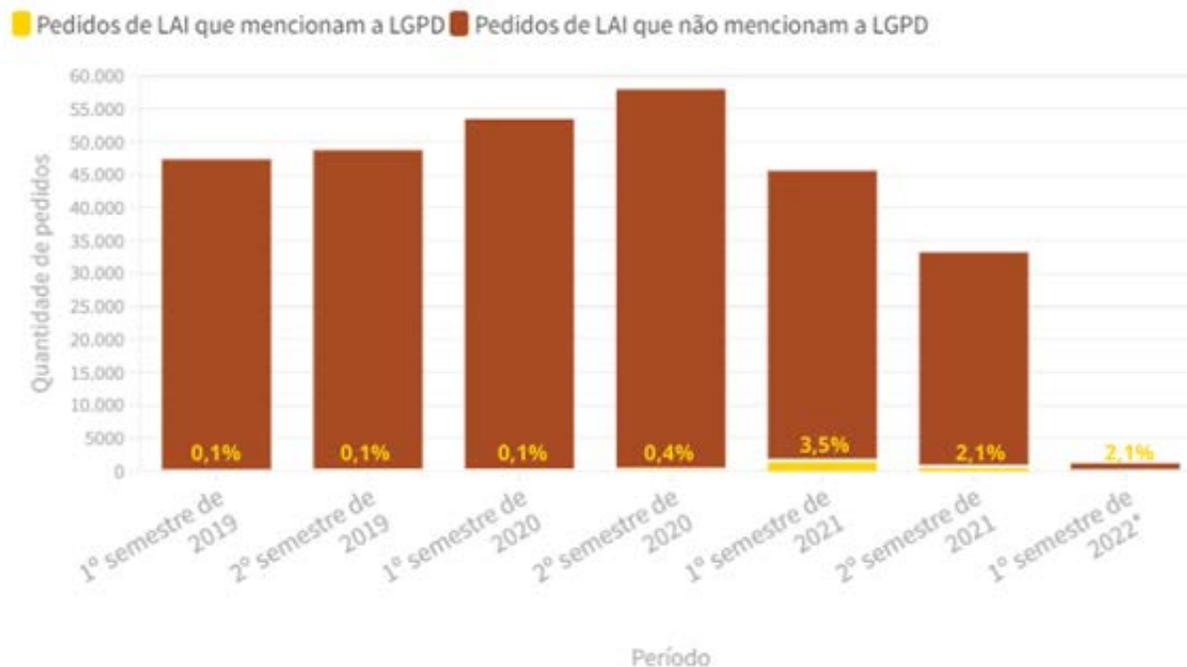
Conforme disposto no gráfico ao lado, as decisões proferidas em relação a estes pedidos de informação dividem-se em três tipos quanto ao acesso à informação: em 1052 (60%) pedidos, o acesso foi concedido integralmente; em 278 (16%) pedidos o acesso foi parcialmente concedido; e em 326 (19%) pedidos, o acesso à informação foi negado.

Já sobre a distribuição ao longo do tempo, é possível perceber que nos meses que antecedem a entrada em vigor da LGPD (em setembro de 2020), a presença do assunto é praticamente insignificante em relação à quantidade de

pedidos de LAI. Vale citar que o aumento no número geral de solicitações, notado em 2020, se deve a dúvidas sobre o controle da pandemia e, especialmente, sobre o pagamento do auxílio emergencial. Também esse benefício concedido pelo governo federal foi responsável pelo crescimento da quantidade de menções à LGPD, no primeiro semestre de 2021, já que muitas requisições versavam sobre dados pessoais, mencionando a legislação no pedido e/ou na resposta.

Menções à LGPD ao longo do tempo

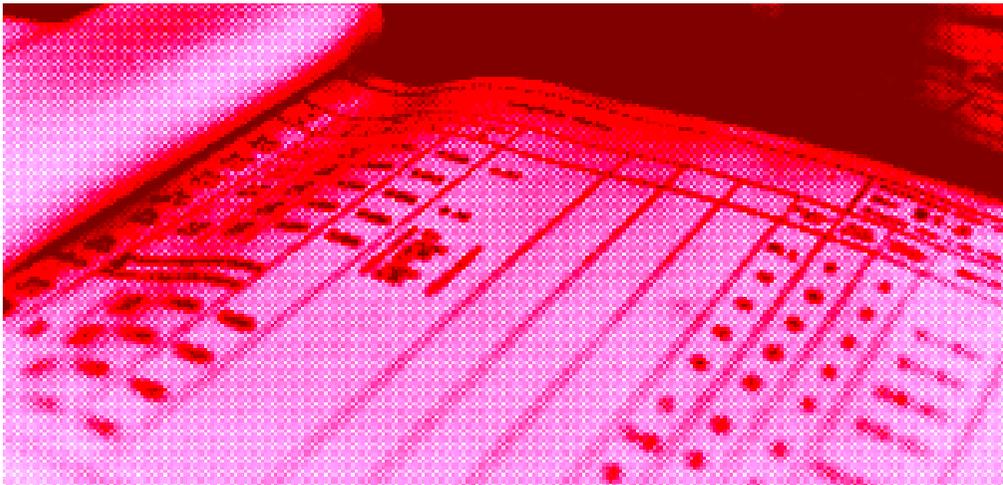
A base de pedidos e respostas da LAI publicada pela CGU mostra as variações nas quantidades totais de solicitações e, proporcionalmente, nas citações à LGPD



Fonte: Base de pedidos e respostas, da CGU • *Dados até 18 de janeiro

Distribuição por órgãos

No corpus analisado, os órgãos que receberam as maiores quantidades de pedidos de informação com menção à LGPD em alguma etapa são, em ordem decrescente: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com 301 (17,2%) pedidos de informação; o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com 156 (8,9%) pedidos de informação; o Ministério da Saúde, com 142 (8,1%) pedidos de informação; a Petrobras, com 74 (4,2%) pedidos de informação;

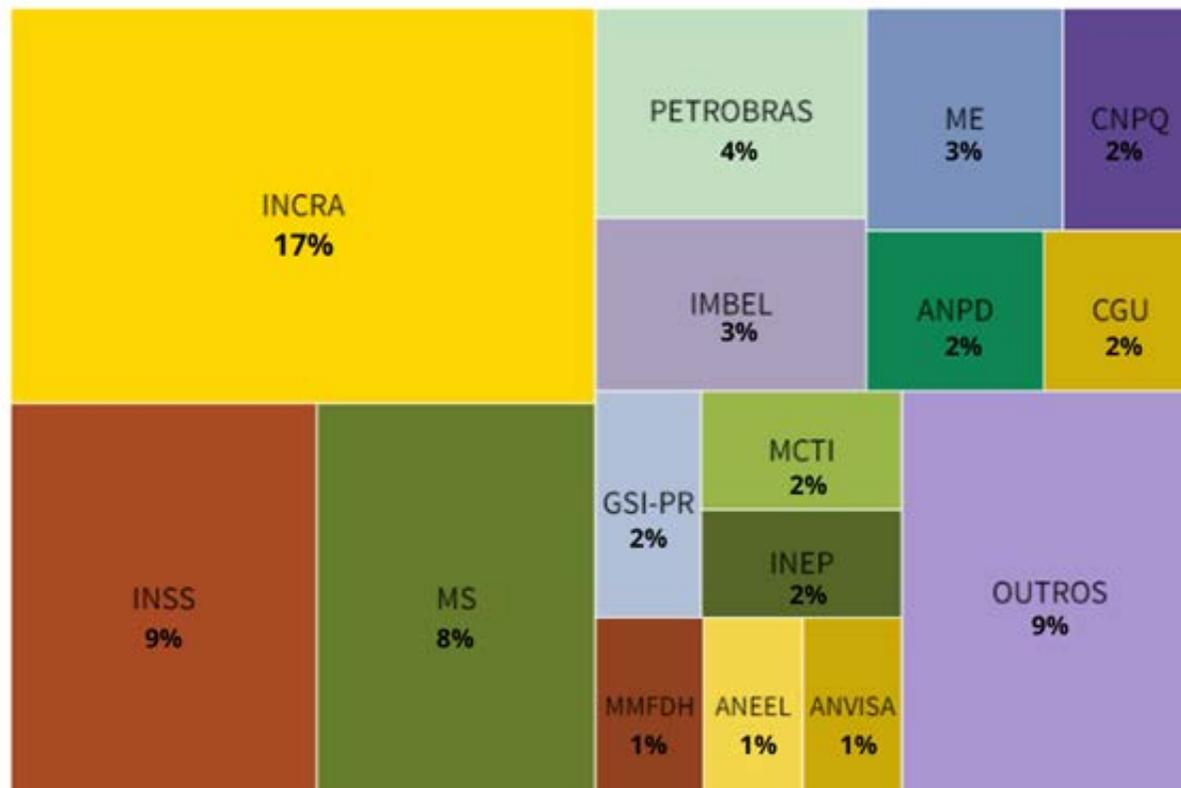


a Indústria de Material Bélico (IMBEL), com 61 (3,4%) pedidos de informação; o Ministério da Economia, com 57 (3,2%) pedidos de informação; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com 39 (2,2%) pedidos de informação; a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, com, 37 (2,1%) pedidos de informação; a CGU, com 32 (1,8%) pedidos de informação; e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com 31 (1,7%) pedidos de informação. Apesar de nenhuma universidade,

sozinha, ter um número significativo de pedidos de informação, em seu conjunto, as universidades apresentam cerca de 17,8% do total, com 312 pedidos de informação. Por sua vez, as estatais possuem uma participação menos expressiva; apesar da Petrobrás e da IMBEL figurarem como dois dos órgãos em que mais foram protocolados pedidos de informação, este grupo, como um todo, conta com 135 pedidos de informação, cerca 7,7% da do conjunto.

Distribuição dos pedidos pelos órgãos que tiveram mais de 20 solicitações

Casos que mencionam a LGPD, na base de pedidos e respostas da LAI publicada pela CGU



Fonte: Base de pedidos e respostas, da CGU

Os órgãos com mais pedidos de acesso concedidos, conforme a classificação feita pelos órgãos oficiais, de forma parcial foram os seguintes:

Órgão	Número[%] de acesso parcialmente concedido a pedidos
INCRA	94 (34%)
MS	16 (6%)
SERPRO	10 (4%)
INSS	10 (4%)

Além disso, os órgãos com mais negativas nos pedidos estão listados abaixo:

Órgão	Número[%] de acesso negado a pedidos
MS	36 (11%)
GSI-PR	26 (8%)
ME	26 (8%)
INSS	25 (8%)
INCRA	22 (7%)
CNPq	18 (6%)

Distribuição por etapas

Na maioria dos pedidos de informação, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais foi mencionada na resposta: em 1.591 (91%) pedidos, as respostas mencionaram a LGPD, enquanto nos demais 243 (9%) pedidos, a LGPD foi apenas mencionada nos recursos. A lista de instituições que mais mencionaram a LGPD em suas respostas é liderada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com 301 (19%) casos⁹. Foram considerados apenas os órgãos que tiveram acima de 20 pedidos com menção à LGPD na resposta.

Órgão	Número [%] de menção à LGPD em respostas
INCRA	301 (19%)
INSS	156 (10%)
MS	129 (8%)
IMBEL	61 (4%)

⁹ O órgão alegou instabilidade nos sistemas e também uma fase de adequação à LGPD. No período superior a um ano, adotou uma mensagem padronizada como resposta, que continha a sigla da nova legislação, resultando em grande quantidade de citações no corpus da pesquisa e também na amostra aleatória analisada.

CNPq	38 (2%)
CGU	30 (2%)
MCTI	28 (2%)

Distribuição por instância

De acordo com a LAI e seu decreto regulamentador, o processo administrativo de acesso à informação no Poder Executivo Federal possui quatro instâncias recursais. Assim, desde seu início perante o agente público detentor da informação, um pedido de acesso à informação pode passar pela autoridade superior, autoridade máxima/dirigente do órgão/entidade, Controladoria-Geral da União e, por fim, Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Por concentrarem a análise de recursos contra decisões de todo o Poder Executivo Federal, CGU e CMRI têm papel central na uniformização de entendimentos para aplicação da legislação.

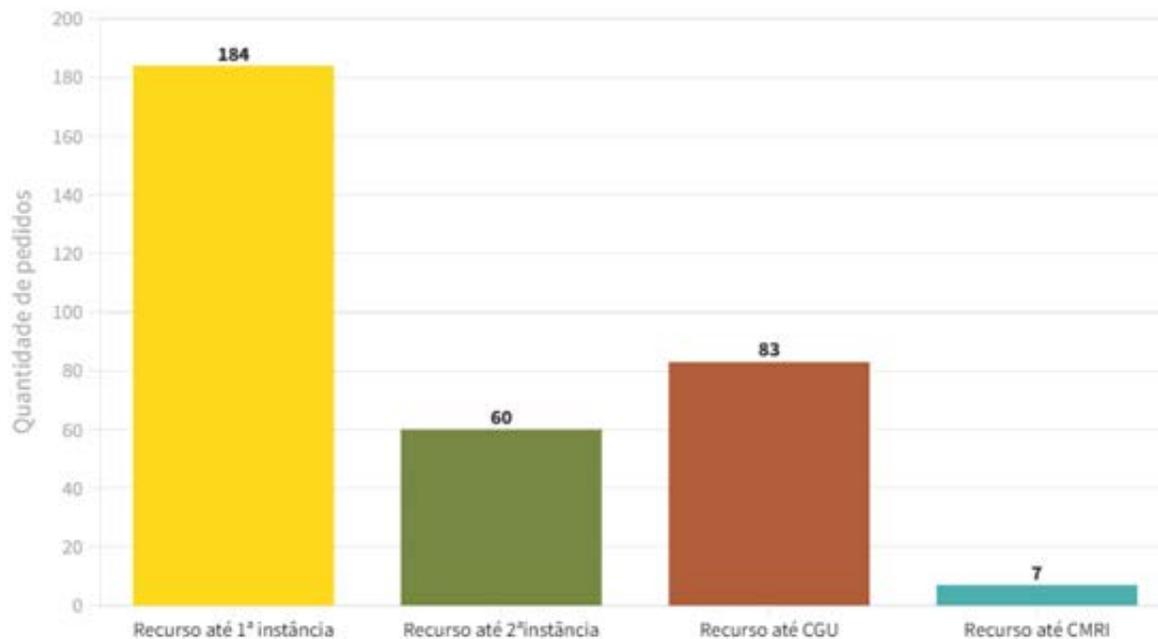
Muito embora o cidadão brasileiro possua, via de regra, direito a obter a revisão de decisões contrárias perante essas quatro instâncias, estatísticas oficiais da CGU demonstram que, proporcionalmente, o exercício do direito de recorrer é significativamente baixo

conforme se sobe a cada instância. De modo geral, o corpus analisado neste trabalho seguiu tendência semelhante.

Apenas em 19% das solicitações (335) o requerente entrou com recurso contestando a primeira resposta do órgão. Dos 335 pedidos em que foi apresentado recurso pelo requerente, há uma concentração de casos que chegaram somente até a primeira instância recursal, totalizando 184 pedidos (55% dos pedidos em que houve recursos). Já em relação à segunda instância, foram 60 pedidos (18% dos pedidos em que houve recursos) que chegaram exclusivamente a este grau recursal. O segundo maior grupo de casos, em relação à sua distribuição em grau recursal, é constituído pelos pedidos que chegaram até a análise da Controladoria-Geral da União, totalizando 83 pedidos (25% dos pedidos em que houve recursos). Por fim, apenas 7 pedidos foram analisados pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), 2% dos pedidos em que houve recursos.

Distribuição da etapa que os pedidos tiveram recurso

De acordo com a base de pedidos e respostas da LAI publicada pela CGU, considerando os casos em que há menção à LGPD, apenas 19% resultaram em recurso contestatório



Fonte: Base de pedidos e respostas, da CGU

Nestes 335 pedidos em que solicitantes apresentaram recurso, em 235 (70%), a LGPD foi mencionada em alguma das etapas, enquanto em 100 (30%), não houve menção à LGPD em nenhum grau recursal. No total, houve, nos recursos em todas as instâncias, 236 menções à LGPD. No entanto, há uma concentração específica das menções à LGPD: é citada em 165 recursos de primeira instância e em 70 recursos de segunda instância, mas é mencionada em apenas 1 recurso analisado pela CGU e em nenhum recurso analisado pela CMRI.

Os órgãos listados abaixo foram os que mais tiveram recursos com menção à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, com indicação do quantitativo que cada instituição recebeu. Para efeito desta visualização, foram considerados apenas os órgãos que tiveram mais de seis casos registrados na população.



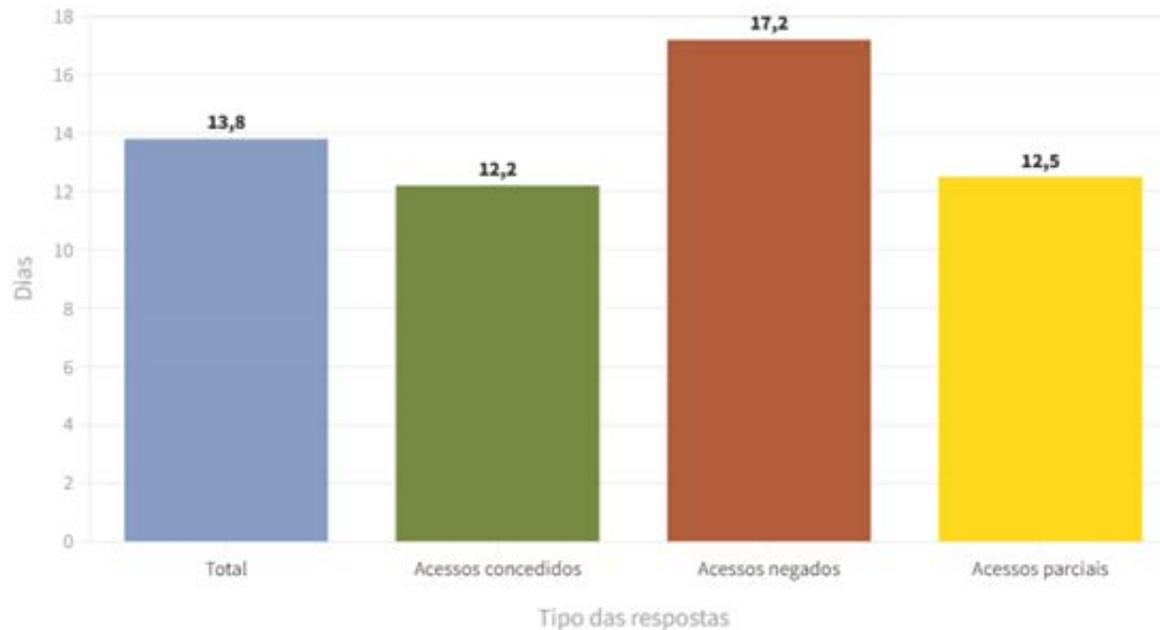
Órgão	Número [%] de menções à LGPD em recursos
Petrobrás	56 (17%)
GSI-PR	24 (7%)
MS	22 (7%)
ME	16 (5%)
INEP	7 (2%)
IMBEL	7 (2%)

Tempo de atendimento dos pedidos

Quanto ao tempo entre o protocolo de um pedido e sua resposta, tem-se que, na média, a resposta leva 13,8 dias para ser efetivada. No caso dos pedidos em que o acesso foi concedido, a resposta é mais rápida, com uma média de 12,2 dias. De forma similar, a resposta para os pedidos em que o acesso foi parcialmente concedido leva uma média de 12,5 dias. No entanto, quanto aos pedidos em que o acesso à informação foi negado, o tempo para a resposta é maior, com uma média de 17,2 dias.

Média de prazo de respostas

De acordo com a base de pedidos e respostas da LAI publicada pela CGU, considerando os casos em que há menção à LGPD, as solicitações que são negadas demoram mais para serem respondidas



Fonte: Base de pedidos e respostas, da CGU

Resultados da amostra aleatória codificada

Como mencionado na seção “Metodologia”, foi produzida uma amostra a partir do conjunto de 1.744 pedidos de informação. A amostra foi selecionada de forma aleatória, consistindo em 316 pedidos de informação, possuindo, portanto, 95% de nível de confiança. Subsequentemente, a amostra foi duplamente codificada, possuindo indicadores não presentes nas bases disponibilizadas pela CGU. Após a dupla codificação, resultados divergentes foram dirimidos a partir do consenso entre codificadores e mediação de um terceiro codificador (ver Anexo 1).

Distribuição por tipo de decisão, na amostra

De acordo com a base de pedidos e respostas da LAI publicada pela CGU, a maioria dos casos que mencionam LGPD foi atendida



Fonte: Análise amostral de dados, a partir da base de pedidos e respostas, da CGU

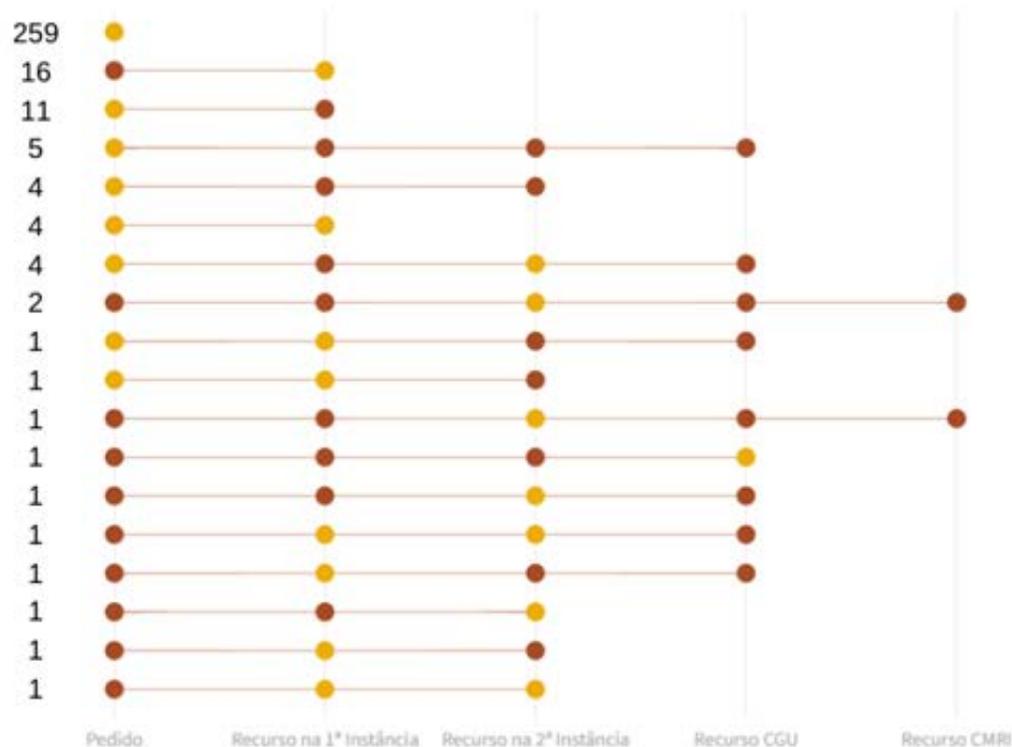
Nestes 335 pedidos em que solicitantes apresentaram recurso, em 235 (70%), a LGPD foi mencionada em alguma das etapas, enquanto em 100 (30%), não houve menção à LGPD em nenhum grau recursal. No total, houve, nos recursos em todas as instâncias, 236 menções à LGPD. No entanto, há uma concentração específica das menções à LGPD: é citada em 165 recursos de primeira instância e em 70 recursos de segunda instância, mas é mencionada em apenas 1 recurso analisado pela CGU e em nenhum recurso analisado pela CMRI.

Os órgãos listados abaixo foram os que mais tiveram recursos com menção à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, com indicação do quantitativo que cada instituição recebeu. Para efeito desta visualização, foram considerados apenas os órgãos que tiveram mais de seis casos registrados na população.

Etapa em que a LGPD é mencionada, na amostra

Na maioria dos casos analisados, a legislação de proteção de dados é citada já na primeira resposta

Menção ● Termo LGPD não identificado ● Termo LGPD identificado

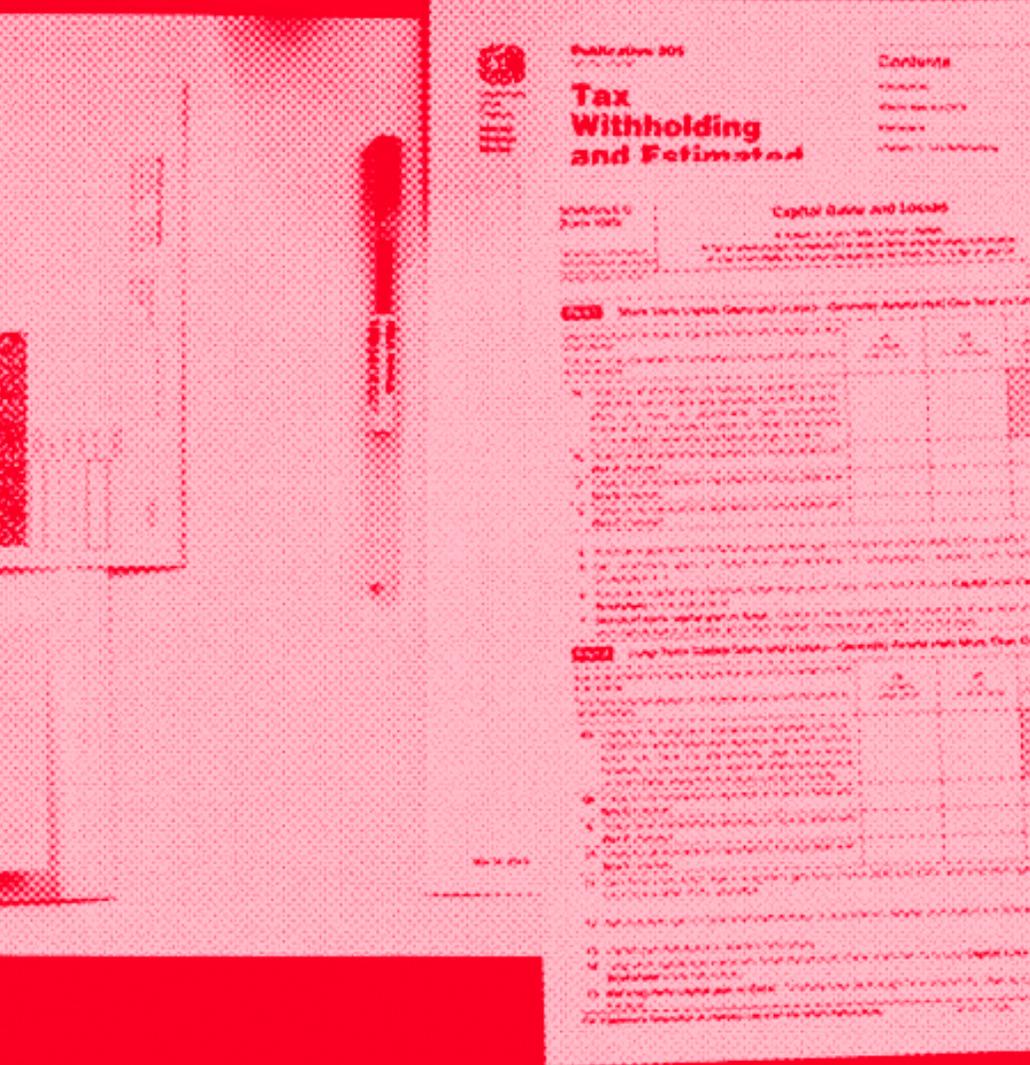


Fonte: Análise amostral de dados, a partir da base de pedidos e respostas, da CGU

Quanto aos recursos, o perfil também é similar: 259 pedidos (82%) da amostra não tiveram recursos, enquanto em 57 pedidos (18%) houve recursos. Em relação à sua distribuição por grau recursal, tem-se que, destes 57 pedidos de informação, 31 (54%) chegaram até a primeira instância, 8 (14%) chegaram até a segunda instância, 16 (28%) chegaram até a análise da CGU e 2 (4%) chegaram à análise da CMRI. Apesar de se tratar de uma amostra não-estratificada, os perfis do corpus e da amostra em relação aos recursos são convergentes.

Também convergindo com o conjunto em geral, a LGPD é mencionada principalmente na primeira e na segunda instância, com 26 menções em primeira instância, 13 menções na segunda instância, 1 menção em âmbito da CGU e nenhuma menção em recurso à CMRI.

Novamente, a Petrobras, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência (GSI-PR) e o Ministério da Saúde (MS) lideram a listagem de órgãos em que houve mais recursos (apenas os órgãos com mais de cinco recursos registrados foram considerados):



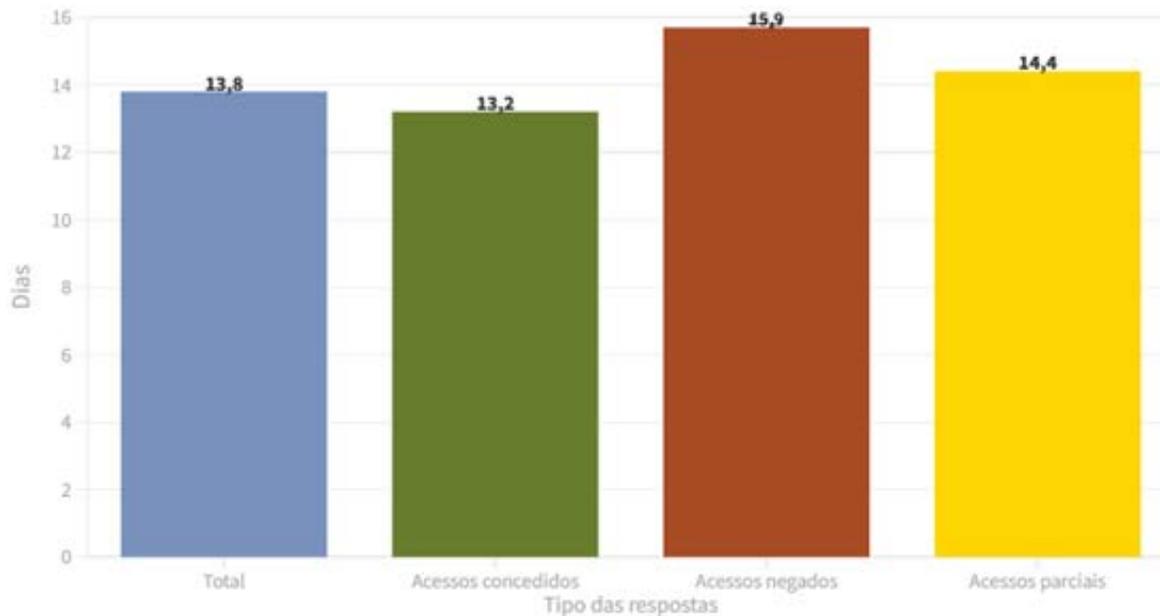
Órgão	Número [%] de recursos por órgão
Petrobras	11 (19%)
GSI-PR	6 (11%)
MS	6 (11%)

Além disso, os recursos dos pedidos relacionados a estes órgãos são aqueles com mais menções à LGPD:

Órgão	Número[%] de menções à LGPD nos recursos
Petrobras	11 (29%)
GSI-PR	6 (16%)
MS	5 (13%)

Média de prazo de respostas, na amostra

De acordo com a base de pedidos e respostas da LAI publicada pela CGU, considerando os casos em que há menção à LGPD, as solicitações que são negadas demoram mais para serem respondidas



Fonte: Análise amostral de dados, a partir da base de pedidos e respostas, da CGU

Quanto ao tempo entre o protocolo de um pedido e sua resposta na amostra, tem-se que, na média, a resposta leva 13,2 dias para ser efetivada. No caso dos pedidos em que o acesso foi concedido, a média é de 12,2 dias. No caso dos pedidos em que o acesso foi parcialmente concedido, a resposta leva uma média de 12,5 dias. No entanto, quanto aos pedidos em que o acesso à informação foi negado, o tempo para a resposta é maior, com uma média de 15,7 dias. Em seguida, apresentam-se os dados relativos aos indicadores produzidos no processo de dupla codificação, especialmente: (a) o uso da LGPD como motivação jurídica para negativa; (b) interesse público; (c) flagrante desacordo em relação à aplicação da LGPD; (d) e quais foram os tipos de pedidos.

Uso da LGPD como motivação jurídica para negativa

Quando a LGPD é mencionada, seja na resposta ou nos recursos, ela pode ter sido utilizada, efetivamente, como o único fundamento jurídico para a negativa de um pedido (correspondente a "Sim" no gráfico abaixo). Ela também pode ter sido

elencada como um de vários fundamentos jurídicos para a negativa de um pedido (correspondente a “Parcial” no gráfico abaixo). Por fim, ela pode não ter sido utilizada como fundamento jurídico para a negativa de um pedido (correspondente a “Não” no gráfico abaixo).

LGPD foi argumento de resposta

Na maioria dos casos analisados, a legislação de proteção de dados aparece juntamente com outras justificativas para negar acesso à informação



Fonte: Análise amostral de dados, a partir da base de pedidos e respostas, da CGU

Observando apenas os pedidos de informação em que o acesso foi negado ou parcialmente concedido, totalizando 100 casos, constata-se que em apenas 9 (9%) casos a LGPD não foi utilizada como argumento na resposta ou no recurso. Por sua vez, em 67 (67%) casos a LGPD foi utilizada como uma justificativa entre outras para a resposta ou recurso. Já em 24 (24%) casos a LGPD foi o único argumento para negativa ou acesso parcial. Isto sugere que, nesta amostra, os pedidos de informação – que possuem menção à LGPD na resposta ou em recursos – foram negados integralmente ou parcialmente com a utilização da LGPD como fundamento jurídico na maioria das vezes.

Informações de interesse público

Na maior parte dos casos da amostra, considera-se que havia um interesse público no acesso às informações solicitadas pelos requerentes. Foi compreendido como interesse público durante o processo de dupla codificação tudo aquilo que não consistia em pedidos de interesse meramente individual (e.g. como a obtenção de dados sobre si)¹⁰. Deste modo, 265 pedidos foram considerados de interesse público.

Informações de interesse público

Na maioria dos casos analisados, a solicitação não era baseada em interesses pessoais



Fonte: Análise amostral de dados, a partir da base de pedidos e respostas, da CGU

Tipos de Pedido

Os “tipos de pedidos” são uma categoria que foi utilizada para melhor agrupar os principais tipos de pedidos que identificamos na rodada exploratória de codificação, não sendo estas subcategorias excludentes entre si. Em geral, referem-se ao que está sendo solicitado pelo pedido de informação, isto é, qual é a informação que foi solicitada ao órgão (ver quadro explicativo abaixo).

Tipo de Pedido	Descrição
Acesso a dados de entrada e saída	O pedido busca informações sobre quem frequentou e quando frequentou prédios públicos
Ações internas ou ações institucionais ou política interna	O pedido busca informações sobre decisões governamentais que afetam tomadas de decisões internas ao órgão destinatário.

Apresentação de resultados - Principais achados

Base anonimizada	O solicitante pede acesso a bases de dados que, apesar de conter dados pessoais, não identifica os indivíduos envolvidos.
Bases públicas	O pedido busca acesso a dados pertencentes a alguma base pública em que não há dados pessoais
Conteúdo de email	O pedido busca acesso ao conteúdo de troca de email de alguma pessoa pública
Direito do titular	O pedido trata, exclusivamente, de exercício de direito do titular (previsto na LGPD), onde o solicitante busca ter acesso aos seus dados pessoais em tratamento pelo órgão destinatário.
Documentos públicos	O pedido busca acesso a algum documento público, no geral, já disponível em transparência ativa (e.g. editais, contratos, relatórios)

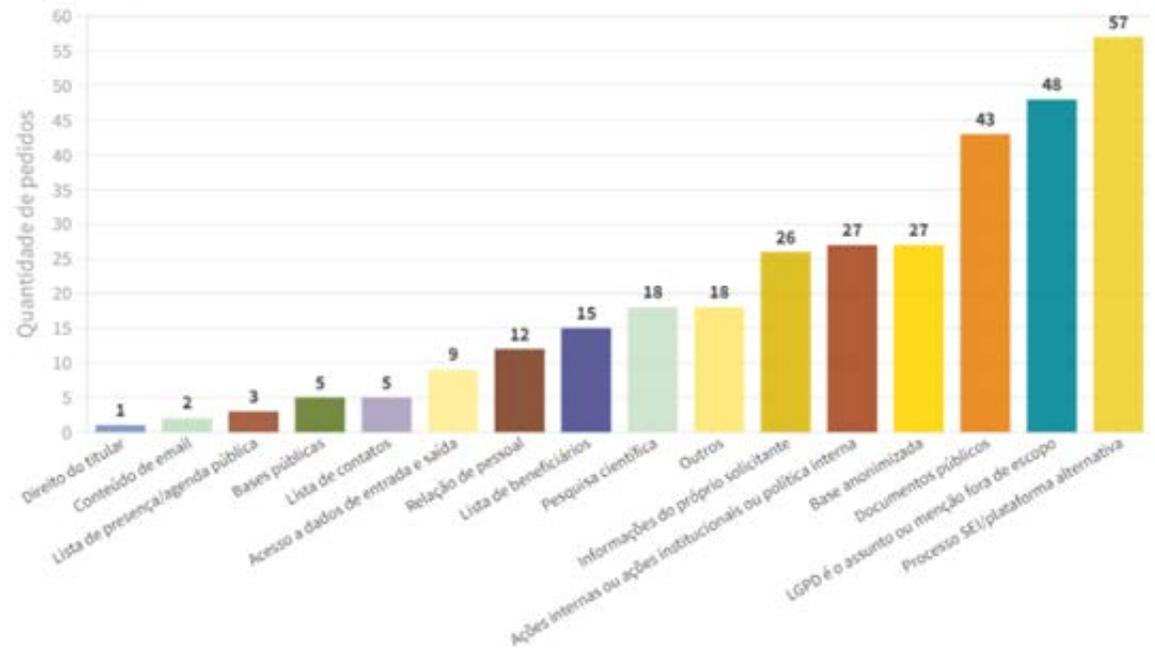
Informações do próprio solicitante	O pedido busca informações pessoais referentes ao próprio solicitante (e.g. comprovante de contribuição previdenciária, informação sobre recebimento de um benefício)
LGPD é o assunto ou menção fora de escopo	O pedido tem como assunto a própria LGPD, como na implementação de políticas de dados pessoais em determinado órgão ou, ainda, quando a resposta do pedido menciona a LGPD sem relação ao que está sendo pedido e não é relevante para a concessão ou negativa do acesso a informação (e.g. listagem de comissões em um órgão, uma delas sendo uma comissão para adequação das políticas do órgão à LGPD)
Lista de beneficiários	O pedido busca informações sobre beneficiários de políticas públicas ou da previdência

Apresentação de resultados - Principais achados

Lista de contatos	O pedido busca dados de contato, como email ou telefone, de pessoas públicas
Lista de presença/agenda pública	O pedido busca informações referentes à agenda ou à presença de figuras públicas em algum recorte temporal
Outros	Categoria residual
Pesquisa científica	O pedido busca informações para expressamente para subsidiar pesquisa científica
Processo SEI/ plataforma alternativa	O pedido busca informações que deveriam constar em alguma plataforma já existente, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI)
Relação de pessoal	O pedido busca informações referentes ao pessoal de órgãos ou empresas públicas (e.g. empregados, terceirizados)

Distribuição por tipo de pedido, na amostra

A análise dos casos indica que as solicitações abarcam objetivos diversos



Fonte: Análise amostral de dados, a partir da base de pedidos e respostas, da CGU

Conforme o gráfico acima, a categoria “Processo SEI/plataforma alternativa” é aquela com maior número de pedidos, com 57 (18%). Isso se deve aos pedidos destinados ao INCRA, dado que este órgão passou um tempo significativo em processo de adaptação à vigência da LGPD. Em segundo lugar, a categoria “LGPD é o assunto” com 48 pedidos (15%), indica que uma quantidade expressiva de pedidos tem como objeto a própria LGPD. Em terceiro lugar, aparece a categoria “Documentos públicos” com 43 pedidos (13%).

Aplicação inadequada da LGPD

Na dupla codificação da amostra, foi atribuída uma avaliação

sobre o uso inadequado da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais para cada pedido de informação. Como mencionado anteriormente, três codificadores utilizaram um protocolo de codificação e as divergências foram dirimidas com a mediação de um quarto codificador (veros anexos 1 e 2). Assim, para a categoria de uso inadequado da LGPD, cada pedido de informação no qual a LGPD havia sido mencionada como fundamento jurídico foi enquadrado em quatro situações possíveis:

1) A **primeira** situação é aquela em que, na resposta e nos possíveis recursos, houve um **flagrante desacordo** em relação à aplicação da

LGPD [por exemplo, os codificadores identificaram que já existia jurisprudência da CGU contrária à aplicação];

2) A **segunda** situação é aquela em que na resposta e nos possíveis recursos, houve um **aparente desacordo** em relação à aplicação da LGPD, isto é, casos em que a aplicação indevida da LGPD foi entendida como inadequada, mas há menos elementos comprobatórios;

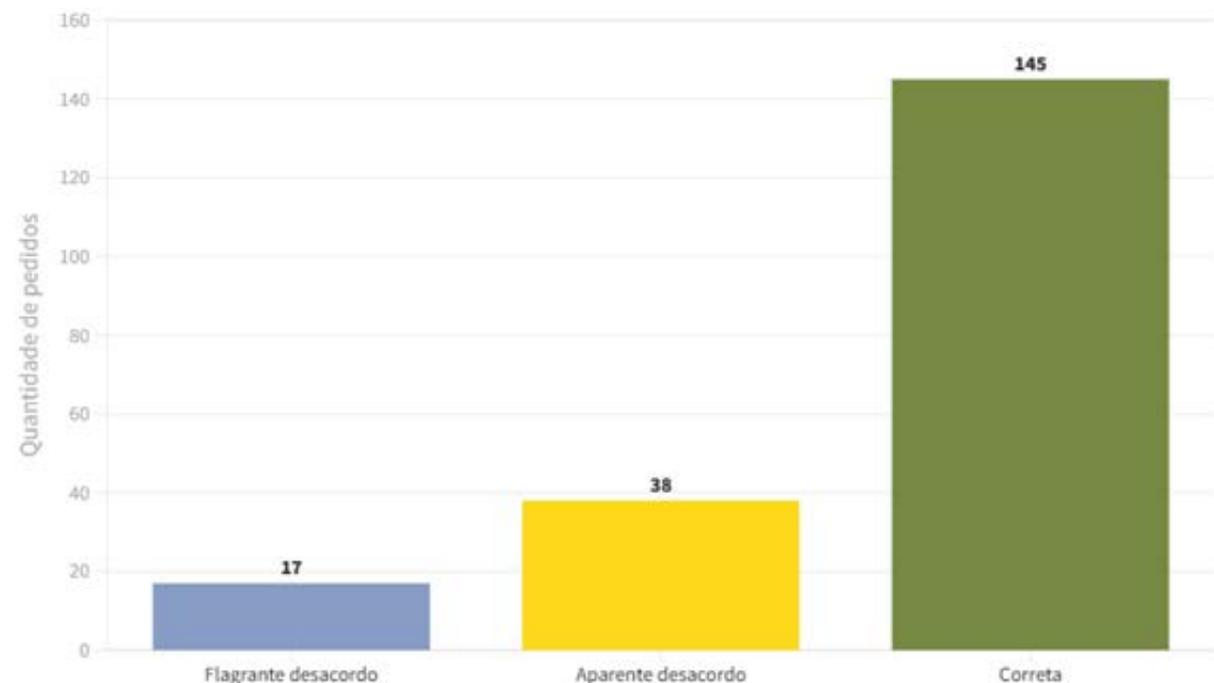
3) A **terceira** situação é quando, na codificação, a aplicação da LGPD foi entendida como **correta**;

4) Por fim, a **quarta** situação refere-se a quando o valor de **"não se aplica"** foi atribuído aos casos, como aqueles em que não houve negativa de acesso ou, ainda, quando a LGPD não foi utilizada como fundamento para negativa ao acesso, totalizando 116 pedidos de informação nessa classificação.

Deste modo, foi observado na amostra que houve flagrante desacordo quanto à aplicação da LGPD em 17 (8,5%) pedidos de informação; em aparente desacordo quanto à aplicação da LGPD em 38 (19%) pedidos de informação; e os casos em que a aplicação da LGPD foi entendida como correta totalizaram 145 (72,5%) pedidos de informação. Portanto, a cada quatro solicitações analisadas na amostra, que usam a LGPD como argumento, uma tem indícios de estar em desacordo com a legislação.

Aplicação da LGPD em negativas da LAI, na amostra

De cada quatro casos analisados, um está em desacordo, flagrante ou aparente, com os preceitos da LGPD



Fonte: Análise amostral de dados, a partir da base de pedidos e respostas, da CGU

Debate sobre as interações LAI X LGPD

Com a análise dos pedidos da amostra, foi possível constatar indícios de práticas recorrentes nas respostas de pedidos de informação feitos ao governo federal quanto à utilização da LGPD.

Um dos principais padrões identificados é uma interpretação extensiva das restrições de disponibilização de informação determinadas na nova legislação

de proteção de dados pessoais, levando a respostas negativas em casos em que não há vedação pela lei. Por certo, considerando-se o disposto no art. 3º, I da LAI, a diretriz interpretativa deveria ser a da observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

Uma segunda prática recorrente foi a aplicação da LGPD

associada a dispositivos legais de negativa já dispostos na LAI ou, especialmente, no Decreto Federal 7.724/2012 que a regulamenta. De fato, apenas em 33 (10%) dos casos analisados na amostra a LGPD foi o único fundamento jurídico para a negativa. O art. 13, do Decreto Federal 7.724/2012, dispõe que não serão atendidos pedidos de acesso à informação que: sejam (a) genéricos; (b) desproporcionais ou



desarrazoados; e (c) que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Estas três justificativas de negativa foram utilizadas com frequência em associação com a LGPD. Considerando que o tempo para entrega em vigor desta lei foi de dois anos, considera-se preocupante negativas baseadas em suposta desproporcionalidade da demanda ou alegações de que o trabalho para segregação/ocultação de dados pessoais sensíveis inviabilizaria as atividades dos órgãos. O tempo expressivo de *vacatio legis* concedido pelo legislador foi justamente para assegurar direitos a partir do primeiro dia seguinte a este prazo legal .

Em 37 dos casos analisados, os órgãos justificaram a negativa ao acesso à informação em razão de um possível trabalho adicional para adequação à LGPD, mas sem fazer referência a se o pedido ultrapassava as 120 horas estimadas pela CGU como aceitáveis para o atendimento às solicitações, tampouco qual era o efetivo do órgão e quantas horas tal efetivo dispõe para o atendimento dos pedidos de informação¹¹. Igualmente, declarar o pedido como desproporcional foi uma estratégia comum, onde a disponibilização das informações solicitadas comprometeria as atividades do órgão – muitas vezes, para conjuntos de informações que já eram disponibilizados anteriormente ou que deveriam ser objeto de medidas de transparência ativa.

Uma hipótese de trabalho, não confirmada pelos casos da amostra, foi a que haveria um elevado número de menções ao art. 31 da LAI. Tal dispositivo dispõe que: “Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais. [...]”. A hipótese era justificada, na medida em que se trata de uma norma legal cujo objeto é relacionado à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, fruto de uma legislação anterior. No entanto, o art. 31 da LAI foi citado em apenas 42 (13%) das respostas analisadas – longe de ter sido ignorado, não houve a associação central que era esperada.

O art. 31 da LAI já era utilizado de forma usual como justificativa para negativas de pedidos de informação. Contudo, é importante mencionar que, muitas vezes, seu emprego se deu combinado a outras justificativas – como afirmar um trabalho adicional sem disponibilizar as informações concretas sobre as horas de trabalho efetivamente necessárias. No entanto, alguns conjuntos de casos parecem implicar com maior vigor para um uso estratégico da LGPD enquanto um obstáculo ou uma ferramenta para protelar o procedimento administrativo de fornecimento de informações.

A restrição de acesso pela LGPD aparece como uma resposta aparentemente fácil e rápida para rejeitar pedidos que sejam desconfortáveis para o governo. Entre os exemplos estão os pedidos

de acesso ao conteúdo das trocas de mensagens a partir de e-mails funcionais. Mesmo com decisões anteriores (precedentes) da CGU estabelecendo que a regra deve ser a entrega do conteúdo, desde que respeitadas as exceções de sigilo, como questões de segurança nacional, negativas foram registradas. Um caso é especialmente ilustrativo, tanto por seu evidente interesse público, na medida em que tratava-se de pedido relevante no contexto da pandemia de COVID-19, quanto pelas justificativas para sua negativa, frágeis e em flagrante desrespeito às decisões anteriores da CGU e ao quadro normativo de transparência pública. Trata-se de um pedido, analisado na amostra, requisitando acesso ao conteúdo dos e-mails enviados pela empresa Pfizer ao então chefe da Secretaria Especial de Comunicação Social do Governo Federal, Fabio

Wajngarten. Especificamente, aos e-mails recebidos por este em seu endereço de e-mail funcional que tivessem como objeto a venda de vacinas no período de novembro de 2020 a março de 2021.

A resposta inicial do órgão menciona que a entrega deste conteúdo desrespeitaria a LGPD, na medida em que tal tratamento de dados pessoais demandaria o fornecimento de consentimento do titular e que, como o titular já não era mais agente público vinculado aos quadros do Ministério das Comunicações, não poderia consentir. Tratando-se de informações sobre o exercício de informações públicas, o titular delas é a administração pública, não o agente que as produziu, sendo equivocada a exigência de consentimento. Somente na resposta ao terceiro recurso interposto, é que o órgão, ao confirmar a negativa da solicitação,

esclarece que “o endereço ‘fabiow@presidencia.gov.br’ não esteve, em nenhum tempo, sob a tutela deste Ministério, tampouco o referido agente utilizou qualquer e-mail sob o domínio da rede do MCom”. Se o objeto do pedido de informação era inexistente, uma explicação possível para todo um procedimento administrativo centrado na discussão jurídica sobre a aplicação da LGPD é que esta legislação só foi mencionada como um obstáculo ou de forma protelatória. Cabe ressaltar que o uso de ferramentas particulares para o exercício de funções públicas prejudica a gestão documental e arquivística exigida pela Lei Federal 8.159/1991, que estabelece a Política Nacional de Arquivos Públicos.

Entre as estratégias usadas pelo governo federal para negar acesso a conteúdos requisitados via LAI também está a suposta possibilida-

de de divulgação de dados sensíveis, protegidos pela LGPD, que visa evitar a exposição indiscriminada de informações pessoais cujo acesso possa causar dano. Mas essa preservação não deveria barrar a divulgação de estatísticas. Ou seja, ainda que o pedido trate de dados raciais, por exemplo, como sensíveis, só alcançam esse nível se estiverem ligados, de forma concreta, a alguém. Contudo, a consulta aos casos revelou que esse princípio está sendo desrespeitado no âmbito do governo federal. Ao menos 27 (9%) dos pedidos analisados na amostra foram referentes a requisições de bases anonimizadas. E, mesmo em situações em que a pessoa requerente fazia menção ao fato de que buscava um conjunto de dados sem identificação, houve recusas com a justificativa da LGPD.

As informações de raça e gênero, as-

sociadas à área de conhecimento, embora sejam coletadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), como afirma na resposta, foram negadas com base na LGPD. Também o governo federal afirmou não dispor de dados de toxoplasmose gestacional e congênita, embora sejam uma doença de notificação obrigatória. E até mesmo o acesso à relação de endereços de locais em que foram realizados os exames da Prova Brasil esbarram em alegações de que os dados estavam restritos.

Em algumas circunstâncias, como bases do Ministério da Educação, dados que estavam disponíveis anteriormente foram retirados de páginas de fácil acesso (transparência ativa) com o argumento de que precisam passar por um tratamento de dados por causa da LGPD. Um exemplo vem dos microdados do Exame

Nacional do Ensino Médio (Enem), que recentemente tiveram sua divulgação parcialmente suprimida pelo INEP. Essa situação também aparece em arquivos analisados pela pesquisa. Um dos pedidos da amostra questiona o fato de que informações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), consultável antes de 2019, não estão mais disponíveis.

Entre as exceções aceitáveis estão os casos em que as informações se referem a um grupo de pessoas localizado em uma área pequena, o que permitiria a identificação, mesmo sem dados como nome e número de documentação. Como exemplo, um pedido feito sobre questões de saúde/doença, referente ao povo indígena Kharô, do Tocantins, que requisitava dados sobre idade, gênero e outras especificidades dos pacientes. Para essas situações

que podem expor protocolos médicos, há caminhos alternativos, como salas de sigilo, em que pesquisadores conseguem acesso à documentação seguindo algumas determinadas regras.

A LAI estabelece que “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”. Uma das principais técnicas para fazer valer esse direito é o tarjamento (que consiste em colocar uma faixa preta exclusivamente sobre a informação a ser protegida, como o nome de uma criança que sofreu abuso sexual, por exemplo). Dois pedidos da amostra já alertavam sobre a possibilidade de tarjamento para ter acesso aos dados solicitados – e 13 respostas mencionaram o uso de tarjas.

Contudo, a prática de ocultação não pode ser usada para informações que não são restritas, sob pena de comprometer o entendimento básico do conteúdo. Há diversos casos de respostas encaminhadas pelo governo federal, entre as analisadas na amostra desta pesquisa, a técnica acabou por esconder informações que deveriam ser públicas ou dificultar sobremaneira a compreensão do documento.

Um dos casos mais emblemáticos versa sobre um pedido para ter acesso à listagem de diplomas estrangeiros revalidados ou reconhecidos pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF). Embora esse tipo de documentação seja de consulta pública, por premissa, a primeira resposta alegou a LGPD para justificar uma relação com os nomes tarjados. Diante de recursos, o caso chegou à CGU,



que não conheceu a solicitação, argumentando que o órgão questionado declarou que a informação não existe.

O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), ao ser questionado sobre os argumentos que levaram à inexigibilidade de licitação para a compra de um sistema de informática, respondeu com um arquivo majoritariamente tarjado, incluindo valores. A transparência quanto a essas informações é exigida por ser o Serpro uma empresa estatal dependente do Tesouro Nacional, além de estar sujeita ao princípio da publicidade, conforme art. 31, caput da Lei Federal 13.303/2016. A um pedido para consultar a lista de aposentados e pensionistas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC) foi primeiramente negado, com a alegação da LGPD e, diante do recurso destacando que tais informações deveriam ser públicas, foi posteriormente respondido, mas tarjando os nomes dos beneficiários. Tratando-se de informações sobre despesa pública, essas informações deveriam ter

sido fornecidas, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2154/2019 - Plenário.

Entre os exemplos de tarjamento correto está uma resposta a um pedido para ter acesso à lista de presença de uma reunião da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em que o documento escaneado foi enviado, constando nomes e instituições presentes, mas omitindo contato e assinatura. Em outro caso, uma solicitação de arquivo de entradas em um prédio público (Agência Nacional de Mineração) foi respondida com uma planilha com datas e nomes, informando que foi retirada apenas a informação sobre o número de documento de identidade. Tratando-se de acesso a prédios públicos, aplica-se ao caso a exceção prevista no art. 31, §3º, V, pois, via de regra, não há “expectativa de privacidade” nestes espaços, sendo necessário à proteção do interesse público a divulgação do número de identificação parcialmente ofuscado.

Pareceres

Na amostra analisada, foram destacados casos em que uma terceira opinião foi requerida, para aprofundar a avaliação sobre a pertinência das respostas dadas pelos órgãos do governo federal. Cada integrante do painel de pareceristas recebeu cinco casos, de forma aleatória, e tinha a liberdade de fazer quaisquer ponderações sobre a adequação aos preceitos da LAI e da LGPD. Ao total, seis especialistas participaram dessa etapa, totalizando 30 casos analisados.

Os pareceristas foram Bruno Morassutti (Fiquem Sabendo), Gregory Michener (Ebape/FGV), Ivar Alberto Hartmann (Insper), Natália Mazotte (Insper), Reinaldo Chaves (Abraji) e Yasmin Curzi de Mendonça (FGV Direito). Alguns dos pareceres evidenciam situações em que a LAI tem sido descumprida, com a justificativa, ainda que às vezes parcial, de impedimento pela LGPD. Foram selecionados exemplos para demonstrar quais tipos de argumentos considerados equivocados são usados pelos órgãos do governo federal.

Exemplo 1: Pedido de informações referentes a servidores expulsos da Administração Federal

Resumo: A solicitação, de maio de 2020 (portanto quatro meses antes de a LGPD entrar em vigor), foi respondida considerando, entre outros argumentos que “há a necessidade de aguardar o(s) entendimento(s) da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) criado pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Assim, qualquer iniciativa de mudança de entendimento nesse sentido, poderia ter de ser revista com a vigência da LGPD”.

Parecer: “Precedentes do STF são pacíficos no sentido de que agentes públicos, em sentido amplo, estão sujeitos à transparência quanto a informações referentes a ou no exercício de suas funções. Nem a LGPD, nem a CLT (referida na decisão), permitem a restrição a informações sobre agentes públicos sancionados com penalidades expulsivas como, por exemplo, em razão de atos de corrupção.”

Exemplo 2: Pedido da relação de ocupantes do cargo de agente comunitário de saúde

Resumo: Embora a solicitação seja apenas da lista de nomes com as respectivas datas de admissão (informações que já deveriam estar publicadas no Diário Oficial e portais da transparência), o órgão federal mencionou o artigo 31 da LAI e também a LGPD para negar a listagem e ainda cita os endereços de email como dados protegidos, sendo que tais informações não foram pedidas.

Parecer: “Foi requerida apenas a identificação (nome) de agentes públicos que exerceriam atividades em determinado município e sua data de admissão no serviço público. Tratam-se de informações sobre o exercício de atividade pública e, portanto, não são informações pessoais “sensíveis”, nos termos da LGPD, ou informações capazes de afetar negativamente a honra, imagem, intimidade ou vida privada, nos termos da LAI.”

Exemplo 3: Pedido de dados sobre militares que entraram para reserva remunerada

Resumo: Embora o pedido apenas mencionasse nome, cargo e data da entrada, a resposta alegou que a entrega dos dados solicitados poderia infringir a LGPD. Contudo, no mesmo texto, informa que um portal para a divulgação das referidas informações estava em fase final de elaboração – ou seja, em flagrante contradição de argumentos, os dados que supostamente estariam protegidos pela LGPD seriam públicos em breve.

Parecer: “Na resposta inicial, a aplicação da LGPD e LAI foi equivocada pois dados sobre despesa remunerada, em especial com agentes públicos, não são dados pessoais sujeitos à restrição. De acordo com o TCU (em decisão sobre a transparência ativa de dados de despesa com pessoal inativo) e com o STF (em decisão sobre transparência ativa de pessoa em geral), essa espécie de informação não pode ser colocada sob sigilo, pois a transparência de informações sobre agentes públicos, no exercício de sua função, “é o preço que se paga pela opção de uma carreira pública em um Estado Republicano””.

Exemplo 4: Pedido de documentação sobre o retorno ao trabalho presencial no INPI

Resumo: Foi encaminhada uma pasta com arquivos e também sinalizados endereços de internet em que parte dos dados poderia ser consultada. Entretanto, a resposta não contemplava todos os documentos solicitados e ensejou dois recursos, ambos indeferidos. A menção à LGPD é feita para justificar a negativa a laudos médicos. Embora o pedido não seja claro com relação à necessidade de constar nomes ou outros dados de pacientes, não foi oferecida a possibilidade de tarjamento ou qualquer outro método para permitir a consulta sem a exposição de informações médicas.

Parecer: “Embora o órgão tenha indicado uma URL com alguns dados disponíveis, a negativa dos dados em si foi sucinta e genérica, não esclarecendo as razões pelas quais: a) os dados são considerados “sensíveis”; b) devido ao princípio da transparência como regra, ainda que sensíveis, não estejam sujeitos à divulgação em razão da incidência de hipótese legal de divulgação (por exemplo, interesse público).”

Exemplo 5: Pedido de dados sobre bolsas concedidas pelo governo

Resumo: Embora a solicitação seja clara, mencionando que não requer informações que permitam a identificação dos bolsistas, mas sim bases estatísticas, com referência a área de conhecimento, idade, sexo e raça dos beneficiários, a resposta cita a LGPD sete vezes, como justificativa para a negativa, alegando que há uma cláusula no termo de adesão à Plataforma Lattes em que o CNPq se compromete a não divulgar informações de sexo e raça; e que o referido termo não prevê a possibilidade de liberação anonimizada.

Parecer: “Embora dados sobre gênero e raça seja, de fato, “sensíveis” conforme a LGPD, isso não significa que não possam ser fornecidos de forma anonimizada, quer seja mediante a ocultação/supressão de elementos identificadores, quer seja mediante a agregação de conjuntos de dados. O fornecimento desse conjunto de dados de forma anonimizada seria possível tanto sob a perspectiva da LAI quanto pela LGPD. A anonimização foi inclusive solicitada pelo cidadão, porém este ponto da demanda foi ignorado pelo órgão em sua resposta.”

Exemplo 6: Pedido sobre localização de casos de doenças

Resumo: A solicitação aponta que os dados de CEP foram retirados dos relatórios de pacientes com Síndrome Respiratória Aguda Grave, pergunta a justificativa da supressão e pede acesso às informações. Em resposta, o Ministério da Saúde alega que o entendimento é de que o CEP se caracteriza como uma informação sensível e que, para respeitar a LGPD, essa variável foi retirada.

Parecer: “Relacionar o CEP com pacientes de Síndrome Respiratória Aguda Grave é importante do ponto de vista do interesse público (prerrogativas regulatórias), da saúde pública e da academia. Aliás, seria quase impossível fazer uma identificação positiva de uma pessoa – sem nome nem CPF – baseada no CEP. Não deve ser tratado como uma “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” (Art.5 I.). O CEP é uma característica geográfica não específica; não é pessoal nem pode ser relacionado com um indivíduo. Artigo 12 da LGPD esclarece isso de forma clara e não confere direitos a restringir esta informação.”

Exemplo 7: Acesso ao cadastro de fornecedores da administração pública

Resumo: Para a solicitação de ter acesso aos nomes de empresa e nome fantasia, contato (telefone) e e-mail, o Ministério da Economia declarou que as informações solicitadas estavam protegidas pela LGPD, ainda que se refiram a pessoas jurídicas, que não estão contempladas pela lei de proteção de dados.

Parecer: “O Sicaf é o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, portanto informação de grande interesse público. Pela LGPD deveriam ser restritos apenas os dados sensíveis: sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou à organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.”

Exemplo 8: Pedido de dados sobre alunos de universidades federais

Resumo: Embora a solicitação seja clara ao pedir a quantidade de estudantes, separado por escola onde concluiu o ensino médio, a primeira resposta alega a LGPD para negar os dados. Diante do recurso, que destaca como os dados agregados são uma forma de manter a anonimização, o acesso foi concedido.

Parecer: O pedido se tratava de requisição, para fins de pesquisa, de dados agregados de alunos ingressantes em instituição universitária por ano, portanto, anonimizados/anonimizáveis (art. 5, I; art. 7, IV) LGPD). Apesar de a requisição ter sido parcialmente provida, houve uma obstacularização devido a não compreensão do administrador sobre o conceito de dados agregados. Caso tivesse sido mantida a resposta negativa, a decisão estaria em desacordo com a LAI.

Exemplo 9: Propriedade intelectual em universidades federais

Resumo: Os dados sobre patentes concedidas foram entregues, mas as informações sobre os processos em negociação foram negadas, com base na LGPD. O requerente recorreu duas vezes e, só depois de destacar que buscava quantitativos, teve acesso ao número que buscava.

Parecer: “O pedido de informação foi parcialmente provido em primeiro contato, restando informação sobre quantidade de patentes em negociação - justificando-se o gestor que a informação poderia ser uma possível violação da LGPD. A informação requisitada não se tratava de dados pessoais, o que foi compreendido pela administração da universidade posteriormente, tendo sido o pedido deferido. A justificativa inicial para a negativa do pedido é improcedente, tendo em vista que a informação sobre nome de titular de patente é informação pública, inclusive disponibilizada no site do INPI.”

Exemplo 10: Informações sobre processos licitatórios

Resumo: O acesso foi parcialmente concedido, mas a resposta informa que informações pessoais, como CPF e assinaturas foram ocultadas, em respeito à LGPD.

Parecer: “O caso se trata de uma requisição de informações de ata de preços, base para a contratação de serviços de computação em nuvem realizado pela UFSCAR. A resposta é condizente com os preceitos da LAI e da LGPD: foram concedidas as informações totais do processo, com exceção de dados pessoais de indivíduos envolvidos no processo. Não obstante, o documento possui diversas páginas inteiras ocultadas, de forma desproporcional à mera ocultação de dados pessoais de pessoas envolvidas/terceiros citados no contrato.”

Exemplo 11: Dados sobre doenças em populações indígenas

Resumo: Embora a solicitação mencione a busca de dados desidentificáveis sobre um determinado povo indígena, o Ministério da Saúde negou o acesso, alegando que a informação se enquadra na categoria de “dado pessoal sensível” por se tratar de “dado pessoal sobre origem racial ou étnica”, de acordo com a LGPD. Além disso, apontou que aldeias e etnias com pequeno contingente populacional permitem a identificação do indígena a partir de cruzamento de informações simples.

Parecer: “Trata-se de pedido que envolve a obtenção de informação étnica para estudo científico. Sobre os dados sensíveis, sem consentimento do titular, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais define que é possível obtê-los quando for indispensável em situações ligadas: a uma obrigação legal; a políticas públicas; a estudos via órgão de pesquisa (caso em questão); a um direito, em contrato ou processo; à preservação da vida e da integridade física de uma pessoa; à tutela de procedimentos feitos por profissionais das áreas da saúde ou sanitária; à prevenção de fraudes contra o titular. Nesse sentido, a negativa não procede.”

Exemplo 12: Pedido de acesso à lista de e-mails corporativos da UnB

Resumo: O órgão público alegou que dados solicitados são sensíveis e que, em respeito à LGPD, não seriam fornecidos. Todavia, um link com alguns contatos foi encaminhado.

Parecer: “A requisição se trata de emails corporativos de servidores públicos. A negativa é improcedente, tendo em vista que não se trata de dado pessoal do colaborador, mas da instituição. A informação de contatos de servidores públicos é de interesse público.”

A partir dos exemplos de pareceres acima, sobre casos selecionados que mereciam maior aprofundamento, fica evidenciada a prática de uso equivocado da LGPD para a negativa de pedidos via LAI. Tais situações deixam transparecer como a nova legislação tem sido mencionada, sem o correto embasamento, para cercear o acesso a informações que deveriam ser franqueadas com base nos princípios da transparência da gestão pública, do controle social e do sigilo como exceção, sem prejuízo às garantias legais de privacidade. Cabe ao governo federal, nos casos em análise, prezar pela preservação dos dados pessoais, mas sem impedir que informações de interesse público sejam consultadas por qualquer cidadão ou cidadã.

Considerações Finais

O primeiro ponto a ser levado em consideração é positivo: diferentemente do esperado no início deste trabalho, a LGPD não tem prejudicado a LAI de forma alarmante em termos quantitativos. O levantamento de todos os pedidos feitos ao governo federal entre 2019 e 2022 mostra que apenas 0,06% mencionava a LGPD nas respostas, e como detalhado ao longo deste relatório, apenas 0,01% de fato poderiam conter negativas indevidas. Isso é importante de ser destacado, para que a sociedade civil não defenda medidas corretivas com potencial de dano maior que o pretense dano original.

O **segundo ponto** é um alerta: apesar de pouco significativa do ponto de

vista quantitativo, a LGPD foi usada de forma equivocada em casos relevantes do ponto de vista qualitativo. Milhares de pedidos irrelevantes a partir da perspectiva social não tornam menos importante um pedido relevante para o debate público. O acesso a relatórios de trabalho escravo, aos registros de entrada no Palácio do Planalto, a gravações de reuniões ministeriais no auge da pandemia são casos pouco numerosos, mas fundamentais para a fiscalização ativa do governo.

O **terceiro ponto** é a constatação que há uma parte significativa de pedidos em que a LGPD é usada em uma “zona cinzenta”. Fica evidente que a questão exige mais debate entre especialistas,

governo e sociedade civil, para esclarecer os parâmetros de harmonização entre as duas legislações e chegar a diretrizes mais claras. São análises pormenorizadas como a deste relatório – que contemplam aspectos não apenas quantitativos, mas também qualitativos –, que permitem avanços.

A análise de cada um dos 316 casos da amostra desta pesquisa, por quatro pesquisadores de duas organizações especializadas no assunto, permite concluir que não existe um padrão estabelecido e seguido pelos órgãos do governo federal. Fato que não chega a ser uma surpresa, uma vez que o primeiro enunciado formal da CGU sobre o assunto foi em março de 2022; a ANPD só foi constituída em

novembro de 2020 e a primeira reunião entre as duas instituições responsáveis pela aplicação de ambas as leis só aconteceu em abril de 2022.

O desconhecimento dos limites da LGPD e das garantias da LAI por parte de agentes públicos responsáveis por responder às solicitações feitas por cidadãos e cidadãs é tangente na diferença como pedidos semelhantes são respondidos de formas distintas. É preciso que a CGU e ANPD publiquem, de forma individual e conjunta, cartilhas, precedentes e currículos de treinamento para orientar órgãos do governo federal e também estaduais e municipais. Funcionários públicos encarregados de responder pedidos de LAI precisam de mais treinamentos, de modo a não desprezar as premissas de nenhuma das duas legislações.

Um dos próximos passos esperados, por parte de órgãos do governo federal, é a promoção de um melhor entendimento sobre o que são dados sensíveis, quais informações realmente não podem ser divulgadas e quais práticas podem viabilizar acesso a documentos sem ferir qualquer lei. Além de medidas para mitigar negativas de acesso a documentos já produzidos, como anonimização, tarjamento parcial de dados como CPF, é preciso repensar com urgência os processos de produção de novas informações. Não há porque, por exemplo, um documento de análise ambiental de imóveis rurais conter informações pessoais de nenhum cidadão – motivo usado pelo Ministério do Meio Ambiente para retirar do ar os arquivos do Portal Nacional de Licenciamento Ambiental.

Nesse sentido, a situação envol-

vendo o Incra é injustificável. Como um órgão de tal relevância, responsável por questões fundiárias e de reforma agrária, negou sistematicamente pedidos via LAI por mais de mais de um ano, alegando instabilidade no sistema e a necessidade de adequações à LGPD, sem que medidas evidentes tenham sido tomadas pelo poder público? Deve-se recordar que a LGPD teve dois anos de *vacatio legis* desde a sua edição, o que deveria ser tempo suficiente para sua implementação em nível federal.

A CGU, na condição de órgão responsável pelo monitoramento da LAI, precisa ter iniciativas mais numerosas e mais robustas – principalmente nas esferas de capacitação e de alertas sobre responsabilidades e consequências. Não basta que, em caso de reclamações, respostas inadequadas sejam revertidas. A



possibilidade de, em grau de recurso, a solicitação anteriormente negada ser concedida, em face de análise mais criteriosa do caso, não é uma solução adequada para a questão. De acordo com os dados oficiais, apenas um em cada dez pedidos resulta em recursos e questionamentos a instâncias superiores, sendo fundamental, portanto, que os eventuais equívocos nas respostas sejam dirimidos ainda na fase do primeiro contato do cidadão com o e-SIC, de forma a assegurar o direito constitucional de acesso à informação.

A partir da consulta ao repositório da CGU em que estão armazenados os pedidos de LAI feitos ao governo federal foi possível identificar uma série de incongruências nos registros. Os arquivos revelam, por exemplo, falhas de preenchimento e ausências – como 89 recursos “fantasmas”, que não foram lançados no sistema os pedidos correspondentes. A base não está configurada de forma a facilitar o trabalho de jornalistas, pesquisadores e outros profissionais que buscam automatizar a captura de dados ou mesmo analisar o conteúdo. A falta de normalização na base de dados, e também classificações dúbias impossibilitam uma série de procedimentos de avaliação.

Ainda sobre problemas no arquivo que serve de referência e histórico, com a linha do tempo de todos os pedidos feitos ao governo federal, o achado mais preocupante foi o preenchimento equivocado dos arquivos. Situações em que a pessoa solicitante recebeu uma resposta, mas não necessariamente conseguiu a informação que pediu, foram assinaladas como acesso concedido. Esse erro tem consequências, pois gera estatísticas que induzem o entendimento de percentuais mais altos de atendimento às demandas dos cidadãos e cidadãs, sendo que não foram contemplados em seus pedidos.

Tudo indica que trata-se de um erro no formato de captação dos registros, uma vez que também solicitações que foram atendidas em grau de recurso aparecem como acesso negado. Há evidências de que a primeira resposta incluída no sistema passa a ser considerada como o status final do pedido, mesmo que ocorram mudanças na tramitação, como o acesso parcial evoluir para acesso total. Além desse problema operacional, questões de entendimento estão interferindo nos quantitativos registrados. O grupo de pesquisadores identificou que pedidos via LAI que eram respondidos apenas com comunicados formais, sem atender a demanda

de informação, foram classificados como acesso concedido. Essa situação gera distorções nos painéis de atendimento à LAI. Também a ANPD, como órgão máximo responsável pela fiscalização e monitoramento da LGPD no Brasil, tem a importante missão de esclarecer essas dúvidas que pairam, principalmente entre os respondentes de pedidos via LAI, sobre as diretrizes para o cumprimento da legislação sem desrespeito a outros marcos legais. Por fim, a somatória das evidências e das provas trazidas à luz por este relatório enseja que medidas sejam tomadas, seja pelas instituições capazes de cobrar responsabilidades e fornecer condições de cumprimento às leis, seja pela sociedade civil. Não se pode ficar de braços cruzados ao vislumbrar que esse importante avanço do controle social e do empoderamento do cidadão, a LAI, está tendo sua efetividade restringida. É dever de toda a sociedade se unir para evitar retrocessos e a perda de direitos.



Referências

BARROS, Gabriel; SANTOS SILVA, Lorena; e SCHMIDT, Clarissa. Documentos públicos e dados pessoais: o acesso sob a ótica da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da Lei de Acesso à Informação. In: Revista do Arquivo, n. 9, 2019.

BIONI, Bruno R. MONTEIRO. Renato Leite. Dados públicos são dados pessoais. In: JOTA, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dados-publicos-sao-dados-pessoais-25062016>>.

BIONI, Bruno R. RIBEIRO, Márcio Moretto. A Transposição da Dicotomia entre o Público e o Privado: a dinâmica própria da proteção dos dados pessoais. In: JOTA, 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-transposicao-da-dicotomia-entre-o-publico-e-o-privado-25092015>.

BIONI, Bruno R. Compreendendo o conceito de anonimização e dado anonimizado. Revista do Advogado, n. 144, nov. 2019.

BURLA, Laila; KNIERIM, Birte; BARTH, Jürgen; LIEWALD, Katharina; DUETZ, Margreet; e ABEL, Thomas. From Text to Codings. In: Nursing Research, 2008, v. 57, n. 2. p. 113-117.

CANHADAS, Fernando. A Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados: a transparência proibida. In: DAL POZZO, Augusto Neves; e MARTINS, Ricardo Marcondes. LGPD e Administração Pública, p. 425 - 444, São Paulo: RT, 2020.

CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. Busca de Pedidos e Respostas - Download de Dados. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/downloadpedidos/downloaddados.aspx>

CRAIN, Mathew. The limits of transparency: Data brokers and commodification. In: New Media & Society, v. 20, n. 1, 2018.

CRAVO, Daniela; CUNDA, Daniela; e RAMOS, Rafael (orgs.). Lei Geral de Proteção de Dados e o poder público. Porto Alegre: Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, 2021.

CUNHA FILHO, Marcio. The Right to Information System in Brazil: Tensions between Transparency and Control of Information. *Verfassung in Recht und Übersee*, 50(4), 2017.

DONEDA, Danilo. Da Privacidade à Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOMES, Maria Cecília Oliveira. Relatório de Impacto a Proteção de Dados. Uma breve análise da sua definição e papel na LGPD. In: Revista dos Advogados de São Paulo. 2019.

JUSTEN DE OLIVEIRA, Pamela; BORGES, André; e WONS, Leonardo. Lei Brasileira de Acesso à Informação e o princípio da publicidade: uma reflexão sintética à transparência e ponderações da publicidade de informações. In: Tuiuti: ciência e cultura, v. 6, n. 60, 2020.

LEONARDI, Marcel. Tutela da Privacidade na Internet. São Paulo: Saraiva, 2011.

LUSCUMBE, Alex; WALBY, Kelvin. Theorizing freedom of information: The live archive, obfuscation, and actor-network theory. *Government Information Quarterly*, 34(3), 2017.

MALDONADO, Viviane Nóbrega. et al. LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MICHENER, Gregory; VESLACO, Rafael; e CONTRERAS E., et al. Googling the requester: Identity questing and discrimination in public service provision. *Governance* 33(2): 249–267, 2019.

MICHENER, Gregory; CUNHA FILHO; Marcio; e SCHWAITZER, Bernardo. How Pervasive is Conspicuous Noncompliance in Freedom of Information Regimes? Manuscrito (Working Paper).

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição brasileira. *Revista da AGU, Brasília-DF*, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out./dez. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais e Pandemia V – O STF e o acesso à informação. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul03/direitos-fundamentais-direitos-fundamentais-pandemia-stf-acesso-informacao>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2022.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. LGPD: reforço a respostas negativas. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/lgpd_reforco_respostas_negativas_dez_2021.pdf>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

UNIÃO EUROPÉIA. Opinion 02/2016 on the publication of Personal Data for Transparency purposes in the Public Sector. 2016.

WIMMER, Miriam. Cidadania, Tecnologia e Governo Digital: Proteção de Dados Pessoais no Estado Movido a Dados. In: Alexandre F. Barbosa. (Org.). *TIC Governo Eletrônico 2019. Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020, v. 1, p. 27-36.