

ACESSO À INFORMAÇÃO E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Information Access and Personal Data Protection: Convergences and Divergences

Oscar Valente Cardoso

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Ciência de Dados e Big Data Analytics. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Juiz Federal na 4ª Região do Rio Grande do Sul (RS, Brasil).

Resumo

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018) tem um caráter objetivo, de regular as atividades de tratamento de dados pessoais, em qualquer relação jurídica subjetiva de natureza cível (ou seja, não criminal). A partir de sua entrada em vigor, a LGPD passou a ser aplicada em conjunto com as regras incidentes à relação jurídica que contiver atividades de tratamento de dados pessoais (de direito tributário, administrativo, empresarial, do consumidor, ambiental etc.). Entre elas, está a Lei do Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011), que regula o acesso a informações assegurado pela Constituição. O artigo analisa as relações entre LGPD e LAI, especialmente na regulação da proteção e do acesso aos dados e informações, a fim de verificar as suas aproximações e eventuais incompatibilidade, com o objetivo de auxiliar na identificação das normas aplicáveis aos casos, especialmente no tratamento de dados pessoais em bases de dados públicas. Para atingir os objetivos propostos, será realizada uma pesquisa documental nas fontes normativas, associada ao estudo de casos.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Lei de Acesso à Informação. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Diálogo das Fontes. Dado e Informação.

Abstract

The Brazilian Personal Data Protection General Act (LGPD – Act nº 13.709/2018) has an objective character and regulates the activities of processing personal data, in any subjective legal relationship of civil nature (i.e., not criminal). Since its entry into force, the LGPD is applied together with the rules applicable to the legal relationship that contains the processing of personal data (tax, administrative, business, consumer, environmental etc.). One of them is the Access to Information Act (LAI – Act nº 12.527/2011), which regulates access to information guaranteed by the Constitution. The article analyzes the relationship between LGPD and LAI, especially the regulation of protection and access to data and information, in order to verify their similarities and its possible incompatibilities, in search of helping the application of rules to cases, especially in the processing of personal data in public databases. To achieve the objectives, the article conducts a documentary research in normative sources and a case study.

Keywords: Constitutional Law. Information Access Act. Personal Data Protection General Act. Dialogue of Sources. Data and Information.

Sumário

1. Introdução; 2. Lei de Acesso à Informação: Aspectos Principais; 3. Lei Geral de Proteção de Dados: Aspectos Principais; 4. LAI e LGPD: Convergências e Divergências; 5. Conclusão; 6. Notas; Referências

1. INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018) contém normas gerais que regulam o tratamento de dados pessoais no Brasil, a fim de inserir uma cultura de proteção de dados, que, até então, eram regidos parcialmente por leis específicas de outros setores.

A lei baseia as atividades de tratamento de dados pessoais em uma lógica de autorregulação regulada (de forma semelhante ao que ocorre com o *compliance*), em que os agentes de tratamento de dados pessoais têm o dever de seguir a lei, de elaborar normas internas de implantação e adequação, além de documentar as suas atividades.

Porém, antes de passar por uma fase de maturidade de proteção de dados pessoais, o Brasil regulou o acesso à informação, o que criou uma cultura de dados abertos em momento anterior à definição das atividades que podem – ou não – ser realizadas com os dados pessoais.

Para esse fim, o artigo examina as relações entre LGPD e LAI, especialmente na regulação da proteção e do acesso aos dados e informações, a partir da análise dos aspectos principais de cada lei e das convergências e divergências entre elas.

2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: ASPECTOS PRINCIPAIS

A Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011) foi editada com o objetivo principal de permitir a publicidade, a abertura e o acesso amplo de dados e de informações da Administração Pública à sociedade, com fundamento nos direitos à informação de interesse particular ou coletivo (art. 5º, XXXIII, da Constituição) e de acesso dos usuários aos registros administrativos e a informações sobre atos de governo (art. 37, § 3º, II, da Constituição), e nos deveres da Administração Pública de gestão da documentação governamental e de adoção das providências necessárias para permitir a consulta dos documentos públicos pelos interessados e por quem necessitar de seu uso (art. 216, § 2º, da Constituição).

Portanto, a LAI regula de forma ampla o tratamento de informações (inclusive as que se referem às pessoas naturais) pela Administração Pública.

A LAI tem como destinatários todos os entes da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na Administração direta, abrange o Executivo, o Legislativo (inclusive os Tribunais de Contas), o Judiciário e o Ministério Público.

A regulação do direito de acesso à informação extrai seus fundamentos da teoria da agência, segundo a qual a Administração Pública gere bens de terceiros, ou seja, há uma separação entre o sócio e o gestor do negócio. Com a separação entre titularidade e gestão, o agente pode se afastar dos objetivos do principal e conduzir a agência de forma diferente do pretendido.

A fim de mitigar esses problemas, a governança aproxima a condução do agente daquilo que o titular (ou principal) decidiria e executaria caso conduzisse diretamente a gestão pública, a fim de evitar ou reduzir os conflitos entre representantes e representados.

Porém, a governança, por si só, não afasta a ocorrência da assimetria informacional, porque o agente tem uma quantidade maior de informações do que o principal. Em outras palavras, o fluxo de informações para o principal é menor do que o fluxo direcionado ao agente, o que leva à necessidade de equilíbrio.

Por isso, a transparência é um dos principais fundamentos da governança, que reduz a assimetria informacional (por exemplo, quais os serviços são prestados pela Administração Pública, de que forma o orçamento é gasto, entre outros).

O compartilhamento de informações com a sociedade permite que esta exerça o controle e participe efetivamente da Administração Pública.

No Direito Administrativo, Odete Medauar (1992, p. 237) afirma que “a publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões, [...]”. Juarez Freitas (1997, p. 70) qualifica-o como o princípio da máxima transparência, tendo em vista que a Administração Pública não pode encobrir ou resguardar nada na prática de seus atos, que se sujeitam ao acesso e ao controle dos administrados.

Assim, a publicidade leva a Administração Pública a ser impessoal e visível (ou transparente).¹

Para J. J. Canotilho (1993, pp. 171 e 191), a publicidade exerce uma *função positiva* sobre os atos da Administração Pública, pois confere eficácia externa e segurança jurídica, além de proteger os cidadãos contra tais atos. Carl Schmitt (1996, p. 208) associa a publicidade à representatividade: representar é tornar algo visível e presente, razão pela qual o Legislativo só representa o povo por meio de atividades públicas.

Tendo em vista que a prestação jurisdicional é uma função pública e que o Judiciário é organizado e administrado pela Administração Pública, por meio da publicidade se busca a transparência e a divulgação dos atos praticados no processo (MELLO, 1999, p. 44-45).

Nesse sentido, o art. 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos dispõe:

“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

No Brasil, conforme referido acima, o art. 5º, XXXIII, da Constituição contém o direito fundamental de acesso à informação:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Inicialmente, entendia-se que esse dispositivo assegurava o direito de petição e o habeas data.

Com a edição da LAI, o art. 5º, XXXIII, da Constituição passou a ter uma nova interpretação, com a necessidade de criação de um serviço e de regras mínimas de transparência.

Em consequência, o acesso à informação se tornou um direito essencial para assegurar que o cidadão participe de fato da gestão pública.

A informação cria um vínculo de confiança entre os cidadãos e os governantes, razão pela qual o direito à informação assegura a todas as pessoas o direito de obter informações, documentos ou dados de instâncias públicas (inclusive sem necessidade de justificar os motivos do requerimento).

Para cumprir as suas finalidades, a Lei de Acesso à Informação indica três fundamentos em seu art. 6º:

- Gestão transparente da informação, para assegurar o acesso amplo a ela e à sua divulgação;
- Proteção da informação, por meio da tríade CID (disponibilidade, autenticidade e integridade);
- Proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

A fim de assegurar a efetividade da transparência e considerando a publicidade como regra geral, a informação pública deve estar ao alcance do público e em condições de uso, de acordo com os direitos assegurados pelo art. 7º da LAI.

Para esse fim, a LAI divide a transparência em duas faces da mesma moeda, que se complementam e buscam assegurar o acesso à informação:

- transparência ativa (art. 8º): relativa à iniciativa prévia da Administração Pública de promover, em local de fácil acesso, a divulgação das informações de interesse coletivo ou geral que estiverem na sua base de dados e todas as que forem produzidas. Em regra, é cumprida no Portal da Transparência;
- transparência passiva (arts. 7º e 10/20): relativa ao fornecimento de informações pela Administração Pública mediante requerimento expresso de qualquer pessoa, a ser prestado pelo setor adequado (Serviço de Informações ao Cidadão, Ouvidoria, Encarregado, entre outros).

Contudo, nem todas as informações podem ser livremente divulgadas (na transparência ativa) ou acessadas por terceiros (na transparência passiva).

Nos arts. 21/31, a LAI contém regras sobre as restrições de acesso à informação, que compreendem, basicamente, as informações pessoais e as informações sigilosas.

Nessas categorias, a LAI e o Decreto nº 7.724/2012 contém critérios de classificação e de restrições de acesso, para assegurar que as informações não se submetam à transparência, cuja violação é considerado ato ilícito (art. 32, IV, da LAI).

Em resumo, a LAI e o seu decreto regulamentador autorizam que os dados ar-

mazenados em registros públicos sejam divulgados aos titulares, seus sucessores e até mesmo à sociedade. Com isso, permitiu o aumento da transparência na prestação de informações pela Administração Pública, o que facilita o exercício de direitos e as atividades de fiscalização.

Por outro lado, a LAI e seu regulamento limitam o acesso aos dados pessoais e sigilosos armazenados em bancos de dados de órgãos públicos, com a definição de requisitos e procedimentos para o acesso interno a tais dados, de acordo com a classificação e o grau de restrição de acesso.

Examinados os principais aspectos da Lei de Acesso à Informação, passa-se à análise similar sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

3. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: ASPECTOS PRINCIPAIS

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), como a sua própria denominação indica, tem como objeto principal a regulação da tutela jurídica de dados pessoais.

Trata-se de uma lei geral porque incide sobre qualquer atividade de tratamento de dados pessoais, que supre as lacunas existentes na legislação brasileira e resolve a falta de sistematização sobre a proteção de dados, que, até então, era regulada por leis específicas (como o Código de Defesa do Consumidor, a Lei do Cadastro Positivo e o Marco Civil da Internet).

A lei brasileira seguiu o modelo europeu de regulação dos dados pessoais (em especial o GDPR), com uma norma genérica que se aplica a todos os setores e atividades de tratamento de dados pessoais, independentemente de existir o desempenho de atividade empresarial ou da finalidade de lucro.

Com isso, a LGPD é uma lei geral, que regula as atividades de tratamento de dados pessoais de modo não setorial, ao incidir sobre todas as áreas e a qualquer pessoa (natural ou jurídica, de direito público ou privado) que desenvolver essas operações. Independentemente de o agente de tratamento ser empresa ou não, ter objetivo de lucro ou não, tratar dados como atividade meio ou fim, ser uma organização de tecnologia ou não, deve observar as normas legais nos desempenhos das atividades realizadas com dados pessoais (ressalvadas as exceções legais que afastam a incidência da LGPD).²

Por ser a LGPD uma lei geral, todos os titulares de dados pessoais podem exercer os direitos assegurados nela, independentemente da relação jurídica específica que fundamenta o tratamento de seus dados pessoais e independentemente do setor de atividade do agente de tratamento (público ou privada, empresarial ou não, de saúde, crédito, turismo, construção civil, entre outros).

O art. 1º esclarece que a LGPD não se limita ao meio virtual ou digital, mas também se aplica aos dados existentes em meio físico. Por exemplo, os endereços da casa e da conta de e-mail de uma pessoa natural, o som da sua voz e o registro desse som em um arquivo digital armazenado em seu *smartphone* são protegidos pela LGPD.

Ainda, o art. 1º faz referência expressa ao tratamento de dados pessoais, para esclarecer que a lei regula especificamente essas operações, ou seja, o principal objeto de regulação da LGPD é qualquer atividade de manejo dos dados pessoais. Em outras palavras, a LGPD protege os dados pessoais a partir da regulação das atividades que utilizarem os dados pessoais para atingir determinadas finalidades.

A generalidade da proteção de dados pessoais abrange as operações de tratamento sobre os dados das pessoas naturais, realizadas por pessoas naturais ou por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Há algumas exceções (com base no agente ou, principalmente, nos fins pretendidos com o tratamento), previstas no art. 4º da LGPD.

Ao proteger os dados pessoais e regular as atividades de tratamento, a fim de delimitar a sua legalidade, a LGPD pressupõe a existência de um desequilíbrio entre os sujeitos da relação, com a vulnerabilidade dos titulares de dados, o que afeta a definição dos objetivos legais.

O dado pessoal é conceituado pelo inciso I do art. 5º da Lei Geral de Proteção de Dados como a “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”.

Não se trata da primeira definição legal de dado pessoal no país. O art. 14, I, do Decreto nº 8.771/2016 (Regulamento do Marco Civil da Internet), conceitua o dado pessoal como sendo o “dado relacionado à pessoa natural identificada ou identificável, inclusive números identificativos, dados locacionais ou identificadores eletrônicos, quando estes estiverem relacionados a uma pessoa”.

O primeiro ponto em comum dos dois conceitos normativos está na titularidade: os dados pessoais são sempre inerentes e pertencentes a uma pessoa natural. Em suma, são dados que servem para identificar uma pessoa em relação às demais, ou seja, dados da identidade pessoal. Logo, não existem dados pessoais de pessoas jurídicas. Isso não significa que as pessoas jurídicas não produzem dados pessoais, mas apenas que elas não se enquadram como titulares de dados pessoais protegidos pela LGPD.

Da mesma forma, existem dados produzidos por outros dados ou bens, que, se relacionados a estes, também estão fora do alcance da LGPD.

O segundo ponto em comum está na identificação da pessoa por meio dos dados. O dado pessoal deve permitir a identificação de seu titular. Afirmar que as pessoas são identificadas ou identificáveis por meio dos dados pessoais significa que essa identificação pode ser, respectivamente, direta ou indireta. Nem sempre um dado isoladamente pode identificar uma pessoa, mas apenas em conjunto com outros dados.

Como diferença a ser destacada nos conceitos normativos brasileiros, o Regulamento do Marco Civil da Internet utiliza a expressão “dado”, enquanto a LGPD faz uso do termo “informação”.

A definição do Decreto nº 8.771/2016 é mais adequada nesse ponto, ao explicar a espécie (dados pessoais) a partir do gênero (dados). A fim de evitar a repetição da palavra, a LGPD não esclarece se usa a palavra informação como um sinônimo de dado ou como

um conceito mais amplo (tendo em vista que as informações extraídas de dados podem ser novos dados pessoais, se identificarem direta ou indiretamente uma pessoa natural).

Em outra acepção legal, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) conceitua a informação como sendo os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (art. 4º, I). Em complemento, a informação pessoal é definida como “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” (art. 4º, IV).

De forma similar, o art. 2º, XVI, do Decreto nº 10.046/2019 (Cadastro Base do Cidadão) designa a informação como os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

A partir desses conceitos, os dados podem ser compreendidos como elementos que, isoladamente, não possuem necessariamente um sentido compreensível, enquanto a informação consiste na ordenação dos dados para produzir e transmitir conhecimento.

Em outras palavras, um dado, por si só, não descreve completamente o seu objeto e não gera informações (ou gera uma quantidade pequena delas), pois nem sempre possui um sentido próprio. Por isso, é preciso haver uma associação de dados para produzir a informação.

A partir desses aspectos e dos conceitos normativos de dado e de informação, passa-se ao exame dos principais pontos convergentes e divergentes da LGPD e da LAI.

4. LAI E LGPD: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Além do Código Civil, do Código de Defesa do Consumidor, do Marco Civil da Internet e da Lei do Cadastro Positivo (entre outras), que se aplicam principalmente a relações jurídicas de Direito Privado, a LGPD também mantém um diálogo com leis de Direito Público, entre as quais se destaca a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012.

Como pontos de aproximação e aplicação conjunta, as principais normas de proteção de dados existentes na Lei de Acesso à Informação são as seguintes:

(a) Definição de informação e dado (art. 4º, I e IV, da LAI): a Lei de Acesso à Informação, como a sua própria denominação indica, utiliza como base conceitual a informação, que, como visto, compreende os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (art. 4º, I). Em complemento, a informação pessoal é definida como “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” (art. 4º, IV).³ A partir desses conceitos, os dados podem ser compreendidos como elementos que, isoladamente, não possuem um sentido compreensível de maneira isolada, enquanto a informação consiste na ordenação dos dados para produzir e transmitir conhecimento. Consequentemente, as informações são extraídas a partir dos dados (inclusive de sua relação a uma pessoa) e não o inverso. Por sua vez, e de forma similar, a Lei Geral de Proteção de Dados define o dado pessoal como a “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” (art. 5º, I, da LGPD);

(b) Conceituação de tratamento (art. 4º, V, da LAI): a Lei de Acesso à Informação define o tratamento de forma ampla, como o “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação”. A Lei Geral de Proteção de Dados observa um padrão similar ao conceituar o tratamento como “toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração” (art. 5º, X, da LGPD). Assim, a LGPD esclarece que as atividades listadas compõem um rol exemplificativo e que qualquer operação realizada com os dados pessoais se submete às suas normas, ampliando a definição prevista na LAI;

(c) Acesso restrito aos dados pessoais (art. 31, § 1º, I, da LAI): os dados e informações pessoais relativos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem dos seus titulares são de acesso restrito (independentemente de classificação de sigilo), que é permitido apenas aos próprios titulares e a agentes públicos legalmente autorizados, pelo prazo máximo de 100 anos a partir de sua produção. O acesso à informação pública é a regra na LAI, que, ao mesmo tempo, protege dados e informações pessoais armazenados em bancos de dados de entes públicos (o que igualmente ocorre na LGPD, em decorrência do fundamento da autodeterminação informativa, assegurado no art. 2º, II);

(d) Divulgação dos dados a terceiros (art. 31, § 1º, II, da LAI): excepcionalmente, permite-se a divulgação de dados pessoais a terceiros, em duas hipóteses: (d.1) consentimento do titular, (d.2) ou previsão legal expressa de divulgação (independentemente do consentimento), nas hipóteses previstas nos cinco incisos do § 3º do art. 31 da LAI, que são a prevenção e diagnóstico médico, a realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral (com a anonimização dos dados), o cumprimento de ordem judicial, a defesa de direitos humanos e a proteção do interesse público e geral preponderante. O acesso aos dados pessoais por terceiros é condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade, que deve conter a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, além das obrigações do requerente (art. 61 do Decreto nº 7.724/2012);

(e) Responsabilização pelo uso indevido de dados pessoais e sigilosos (art. 31, § 2º, da LAI): As pessoas que tiverem acesso aos dados pessoais e sigilosos e fizerem uso indevido deles serão responsabilizadas. Essa responsabilidade é objetiva, porque decorre do uso indevido dos dados pessoais. Portanto, quem tiver acesso aos dados pessoais e realizar o seu tratamento indevido, tem responsabilidade objetiva, que não depende de prova de culpa ou dolo. Da mesma forma, a LGPD estabelece a responsabilidade pelo tratamento inadequado dos dados (por ato ilícito) e pelos danos causados ao titular (arts. 42 e 43 da LGPD).

Por sua vez, as principais normas de proteção de dados previstas no Regulamento da Lei de Acesso à Informação (Decreto nº 7.724/2012) são as seguintes:

(f) Não incidência a determinados dados (art. 6º): a LAI não compreende os dados pessoais financeiros ou bancários, fiscais, operações no mercado de capitais, comerciais,

profissionais, industriais, protegidos por sigilo de justiça, relativos a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico (cujo sigilo seja necessário à segurança do Estado e da sociedade). Todos esses dados são regulados de modo específico em outras leis especiais, razão pela qual a LAI não se aplica ao seu tratamento. Por sua vez, a LGPD incide sobre o tratamento de dados pessoais, que são os dados que identificam, de forma direta ou indireta, uma pessoa natural (art. 5º, I, da LGPD);

(g) Proibição da invocação de restrição de acesso (art. 58): Não pode haver restrição de acesso aos dados pessoais do titular com o fundamento de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular for parte ou interessado, ou quando forem parte de conjuntos de documentos necessários para recobrar fatos históricos de maior relevância. Assim, é proibido o impedimento de acesso a dados pessoais tratados durante períodos de exceção, para a recuperação de fatos históricos de maior relevância, ou quando a sua finalidade for a verificação da prática – ou não – de irregularidade em ato praticado pelo titular ou de seu interesse jurídico;

(h) Legitimidade para acesso aos dados pessoais (art. 55, parágrafo único): além do titular, o acesso pode ser requerido após o seu falecimento pelos ascendentes, descendentes, companheiro ou cônjuge. Portanto, além de garantir o interesse do espólio e dos sucessores da pessoa falecida, a regra assegura o acesso aos dados relativos a fatos históricos relevantes que envolverem o óbito do titular dos dados. A LGPD não menciona especificamente os dados pessoais de pessoas falecidas, o que gera controvérsia sobre a sua incidência – ou não – a eles. De forma mais ampla, sobre a proteção de direitos da personalidade, o parágrafo único do art. 12 do Código Civil prevê a legitimidade do cônjuge sobrevivente, de parente em linha reta, ou de parente colateral até o quarto grau;

(i) Pedidos feitos por terceiros (arts. 60 e 61): o acesso aos dados pessoais por terceiros (ou seja, por pessoas que não sejam seus próprios titulares) estão sujeitos a um procedimento específico e à assinatura de termo de responsabilidade pela pessoa que tiver acesso aos dados. Na LGPD, o art. 19, I, assegura o direito de acesso aos dados pessoais pelo próprio titular, ou seja, a disponibilização a terceiros pode caracterizar um incidente.

A divulgação de dados pessoais pela Administração Pública compreende o dilema entre proteger os dados pessoais e observar as normas da Lei de Acesso à Informação.⁴

Por isso, o Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público da ANPD indica alguns parâmetros e recomendações para se buscar o equilíbrio entre a transparência das atividades públicas e a proteção dos dados, a partir da ponderação entre o direito à informação das atividades administrativas e os direitos à privacidade e à proteção de dados pessoais (BRASIL, 2022).

Se, de um lado, o acesso à informação é regulado pela LAI, por outro lado a divulgação de dados pessoais deve obedecer os limites definidos pela LGPD.

A aplicação da LGPD sobre os dados pessoais compreendidos nas informações objeto da LAI não leva ao sigilo ou à restrição de acesso a eles, mas sim a uma proteção maior em seu tratamento e na prévia necessidade de adoção de medidas técnicas e administrativas de segurança da informação, a fim de mitigar os riscos.

Por exemplo, os dados pessoais sensíveis possuem limites em seu tratamento, como, por exemplo, a proibição de divulgação de dados da saúde dos titulares em estudos ou pesquisas em saúde pública (art. 13, § 1º, da LGPD).

Ainda, o princípio da necessidade (art. 6º, III, da LGPD) incide para limitar a divulgação dos dados pessoais estritamente necessários para cumprir a finalidade pública pretendida com a transparência. Nesse sentido, por exemplo, na interpretação da LAI o STF estabeleceu o seguinte precedente no Tema nº 483 da Repercussão Geral: “É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias”. Ao cumprir esse precedente, não é preciso divulgar números de CPF e matrícula ou o endereço pessoal dos servidores públicos, mas apenas os dados estritamente necessários, especialmente o nome completo e o valor do vencimento e de eventuais vantagens.

Acrescenta-se que, além de o precedente ser anterior à LGPD e a EC nº 115/2022, que incluiu a proteção de dados pessoais como um direito fundamental no inciso LXXIX do art. 5º da Constituição, o dever de divulgar a remuneração dos servidores públicos como forma de cumprimento da transparência ativa não exclui a necessidade de observância do princípio da necessidade (art. 6º, III, da LGPD), que impõe a minimização dos dados pessoais. Em consequência, que dados devem ser divulgados? O nome completo, o número de matrícula, o tempo na carreira, o cargo e/ou a função e o valor total de vencimentos e vantagens pecuniárias? De outro lado, o número do CPF e o local de trabalho são dados necessários? Por isso, o precedente do STF precisa ser interpretado em consonância com as normas da LGPD, de uma forma que não leve ao descumprimento da decisão e da LAI.

De forma harmônica, o princípio da transparência cumpre as normas da LAI (arts. 3º, IV, 5º, 6º, I, e 31, entre outros) e da LGPD (art. 6º, VI), especialmente para assegurar os direitos dos titulares dos dados pessoais, como os de acesso, de correção, de anonimização, bloqueio e eliminação (art. 18, II, III e IV, da LGPD).

Por fim, o Guia Orientativo da ANPD contém dois exemplos práticos da divulgação de dados pessoais pela Administração Pública:

(a) ao realizar a implantação da LGPD em um órgão público municipal, a equipe verifica a existência de um perfil socioeconômico a ser preenchido pelos novos servidores, que contém a inclusão de dados pessoais sensíveis (origem racial, convicção religiosa e filiação sindical), o que era utilizado para uma pesquisa realizada por uma instituição de ensino, que já havia se encerrado. Apesar de o nome do servidor ser retirado da consulta pública a esses formulários, não há restrição de acesso aos processos administrativos que contém esses formulários. Por isso, a equipe de implantação sugeriu a interrupção imediata da exigência desse perfil, da eliminação imediata dos perfis armazenados (exceto dos dados eventualmente incluídos em dever de guarda) e a atribuição de sigilo aos documentos com informações funcionais;

(b) ao receber currículos de candidatos a participar do órgão consultivo de uma entidade pública municipal, esta divulga esses documentos em sua página na internet, para o atendimento de normas de publicidade e transparência de suas atividades. Posteriormente,

e diante da existência de requerimentos semelhantes de pessoas para a exclusão de seus currículos após o encerramento da seleção, a entidade pública adotou a prática de delimitar o período de divulgação pública dos dados pessoais dos concorrentes ao tempo de duração do processo de escolha, a fim de, ao mesmo tempo, permitir o controle social e proteger os dados pessoais após o término do tratamento.

5. CONCLUSÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados, como a sua própria denominação indica, contém normas gerais sobre a proteção de dados pessoais no Brasil.

Por isso, qualquer outra lei, decreto, medida provisória, resolução ou portaria (entre outras atos normativos) que dispuser sobre dados pessoais deve levar em consideração a LGPD e terá a sua aplicação subsidiária e supletiva.

Como visto, existem diversas interações da LGPD com outros atos normativos no país, na interação de significados, na observância de princípios, no compartilhamento de conceitos, na adoção de procedimentos (entre outros aspectos), que auxiliam na interpretação e aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados.

A Lei de Acesso à Informação regula o acesso restrito aos dados pessoais (art. 31, § 1º, I). Assim, os dados e informações pessoais relativos à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem dos seus titulares devem ser classificados como de acesso restrito (independentemente de classificação de sigilo), permitido apenas aos próprios titulares e a agentes públicos legalmente autorizados, pelo prazo máximo de 100 anos a partir de sua produção. O acesso à informação pública é a regra na LAI, que, ao mesmo tempo, protege dados e informações pessoais armazenados em bancos de dados de entes públicos.

Dessa forma, não há, via de regra, a incompatibilidade ou a revogação de normas anteriores (ainda que tacitamente) pela LGPD, mas sim uma aplicação conjunta com a LAI, que pode levar a uma dupla proteção dos dados pessoais e dos direitos de seu titular.

6. NOTAS

1. Nesse sentido: FINGER, 2006, p. 78.
2. De forma específica, sobre a aplicação da LGPD à Administração Pública: GASIOLA, MACHADO, MENDES, 2021.
3. Sobre os conceitos de informações na LAI, vide comentários ao art. 4º em: SALGADO, 2019.
4. Acerca dos desafios de compatibilização entre LAI e LGPD: CAPANEMA, 2021.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Guia Orientativo de tratamento de dados pessoais pelo poder público**. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CAPANEMA, Walter. Os desafios da compatibilização da LAI com a LGPD no Judiciário. *In*: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (coord.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado [livro eletrônico]**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

FINGER, Julio Cesar. **Constituição e publicidade**: sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da administração. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997.

GASIOLA, Gustavo Gil; MACHADO, Diego; MENDES, Laura Schertel. O tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: transparência, bases legais e limites constitucionais. *In*: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (coord.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado [livro eletrônico]**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: RT, 1992.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação**. São Paulo: RT, 2019.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Alianza, 1996.

Recebido em: 01/12/2022

Aceito em: 17/12/2022