

# Estaria o acesso à informação ameaçado pela proteção de dados pessoais? uma falsa antinomia normativa, mas uma insegurança fática no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior

Carlos Eugênio da Silva Neto<sup>11</sup> e Maria Luiza Firmino Teixeira<sup>12</sup>

**Resumo:** O presente trabalho se propõe a analisar e compreender a existência ou não de uma contraposição entre a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n. 12.527/2011), e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei n. 13.709/2018), na transparência pública no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Esses instrumentos legislativos compreendem disciplinas distintas, a primeira, voltada, prioritariamente, aos dados públicos e a outra, aos dados pessoais, embora coincidam quanto à tutela dos direitos de personalidade. O problema que conduziu o desenvolvimento desta pesquisa consiste nos seguintes questionamentos: há um conflito aparente na aplicabilidade desses aportes legais? A possível insegurança pode gerar um retrocesso na transparência pública? Para análise dos dados pesquisados foi empregada uma trilha metodológica que combina um estudo de campo com uma análise qualitativa dos questionários aplicados ao corpus da pesquisa que se concentra em 22 universidades federais e 08 (oito) institutos federais. Inicialmente, no primeiro capítulo, é feito um recorte sobre a Lei de Acesso à informação na condição de instrumento de efetividade da transparência pública. Em seguida, discutem-se as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados enquanto marco representativo na autodeterminação informativa. No capítulo final, analisa-se os relatos sobre as dificuldades encontradas para promover a compatibilidade entre a LAI e a LGPD pelas instituições no tocante às informações solicitadas ao Serviço de Informação ao Cidadão.

**Palavras-chave:** Lei de acesso à informação; Lei geral de proteção de dados; Transparência pública.

## I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei de Acesso à Informação (LAI) e, mais recentemente, a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), possibilitou à administração pública um avanço na abertura e na proteção dos dados e das informações. Certamente, é um processo desafiador, mas que objetiva a participação social e um maior controle público pelos cidadãos em face da transparência.

A transparência, nesse contexto, ganhou mais musculatura na administração pública. Isso porque a LAI busca disponibilizar a qualquer cidadão informações de caráter público, sem a burocracia da exigência da motivação e a qualquer tempo. Por seu turno, a LGPD visa ao fortalecimento da privacidade dos titulares de dados pessoais, bem como a autodeterminação informativa.

Nesse prisma, surge um debate sobre a convergência teórica e prática entre a LAI e a LGPD

no funcionamento e nos impactos nos órgãos públicos, sobretudo, nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), campo de atuação desta pesquisa.

Nesse contexto, o problema que conduziu o desenvolvimento desta pesquisa consiste nos seguintes questionamentos: há um conflito aparente na aplicabilidade desses aportes legais? A possível insegurança pode gerar um retrocesso na transparência pública?

O presente trabalho objetiva analisar e compreender a existência ou não de uma contraposição entre a LAI e a LGPD, na transparência pública no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

No primeiro capítulo, é feita uma discussão associativa entre a LAI e a transparência pública, traçando o acesso à informação como um direito fundamental e financiador, no âmbito da administração pública, dos avanços da participação social e democrática.

11 Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba. Servidor Público na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Mossoró - RN, com experiência em transparência pública, gestão e monitoramento de acesso à informação. Membro do Grupo de estudos em conflito e acesso à justiça (GECAJ/UFERSA/CNPq). E-mail: carlosneto@ufersa.edu.br

12 Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Auditora Interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais. Autoridade de Monitoramento da LAI. Membro do Comitê Gestor de Proteção de Dados e Presidente da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos também do IF Sudeste MG. E-mail: maria.luiza@ifsudestemg.edu.br

No segundo capítulo, é feita uma abordagem teórica da LGPD, voltada ao tratamento de dados pessoais pelo poder público, com especial destaque à discussão da autodeterminação informativa, bem como à coleta e análise de dados pessoais.

No capítulo final, analisa-se a (in)compatibilidade entre a LAI e a LGPD, em sua aplicabilidade, pelas IFES com base na pesquisa aplicada junto aos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC).

A metodologia da pesquisa entrelaça um estudo de campo, com uma análise qualitativa dos questionários aplicados ao *corpus* da pesquisa, Instituições Federais de Ensino Superior, que se concentra em 22 universidades federais e 08 (oito) institutos federais.

## **2. ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA RELAÇÃO ESTABELECIDADA COM A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: embasamento teórico e conjuntura atual.**

O incentivo à busca pela informação na sociedade, bem como a necessidade do aperfeiçoamento de políticas para o pleno acesso, é um dos maiores desafios desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, precisamente no art. 5º, inciso XXXII, *in verbis*:

*“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular”.*

A participação mais efetiva do cidadão nesse processo, associado à gestão do interesse público e a necessidade de uma regulamentação ao dispositivo constitucional, deu azo à publicação, no ano de 2011, da Lei nº 12.527/2011<sup>13</sup>, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e regulamentada no âmbito do Poder Executivo federal pelo Decreto nº 7.724/2012<sup>14</sup>.

A LAI determina que os órgãos e as entidades públicas divulguem, independentemente de solicitações, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja proteção esteja prevista no texto legal. Isto deverá ser feito por meio de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet (BRASIL, 2011).

Nesse íterim, ofertamos destaque ao princípio constitucional da publicidade, tendo sua guarida no art. 37 na Constituição supra, que em adição a LAI,

tornaram-se importantes aliados na divulgação das informações públicas.

Em uma ligeira consideração, o art. 3º da Lei n. 12.527/2011 enaltece o direito à informação como direito fundamental, conforme prevê a Constituição Federal, com vistas a subsidiar a necessidade de observância dos princípios da administração pública.

Contudo, o dever de facultar o acesso também deve vir acompanhado da obrigatoriedade de proteção das informações pelos entes públicos. Nesse aspecto, a Lei n. 12.527/2011 é clara, em seu art. 25, ao estabelecer que é “[...] dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção”.

Em linhas gerais, a proteção e o acesso à informação devem interagir, sendo o acesso à regra e o sigilo a exceção. Esse sigilo inclui a proteção de dados e informações pessoais.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar que, para o atendimento aos requisitos da LAI, bem como à proteção de dados, os órgãos públicos têm a obrigação legal de, além de conceder o acesso, conceder a proteção da privacidade.

Nesse raciocínio, garantir o acesso às informações pessoais é devido e, quando necessário, protegê-las, a fim de garantir a privacidade do indivíduo, também o é. A base constitucional para o acesso a esse tipo de informações repousa sobre o art. 5º, XXXIII, primeira parte, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, enquanto que a restrição a elas é garantida pelo art. 5º, X, todos da CRFB (CONDEIXA, 2012, n.p.).

O acesso à informação e a transparência não caminham sozinhos. É preciso alinhamento com as políticas, órgãos e entidades públicas, de modo a favorecer e impulsionar o interesse social nesse segmento. Tal atuação permite que os cidadãos se apoiem em políticas especializadas com foco na transparência e no controle social dos atos públicos.

Nesta senda, a Lei nº 12.527/2011 enfatiza em seu artigo 6º que cabem aos órgãos e entidades públicas garantir a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a esta e a sua divulgação; a proteção da informação, garantindo a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e proteção da informação sigilosa e pessoal.

13 BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

14 BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), cuja principal marca é a de gerar informação e conhecimento para formação de cidadãos, associado ao ensinamento de normas éticas legais, Platt Neto et al., (2006, apud GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 51), esclarecem que

*mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência nas universidades públicas constituem igualmente uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população. Potencialmente, a atitude poderá servir de estímulo aos estudantes, professores e demais servidores, contribuindo para o hábito de solicitar esclarecimentos às entidades governamentais.*

Tendo em vista a importância das IFES em desenvolver mecanismos viáveis de forma associada com as estratégias de facultar o acesso à informação, possui, também, o papel social na democracia. Nesse sentido, Oliveira et al. (2013 apud GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 51), orientam que

*no contexto das universidades e [institutos] federais, as quais são parte do setor público, é preciso considerar o relevante papel social dessas instituições. Considerando a sua missão de geração e disseminação do conhecimento e sua vocação como potencial gerador de transformações sociais, tornam-se relevantes as pesquisas nessa temática.*

Frente a esse cenário, no contexto atual de pandemia do COVID-19 a administração pública, especialmente as IFES, aderiram a mais um papel de destaque, o da responsabilidade e controle no aumento do acesso, do compartilhamento e da utilização das informações, preservando os direitos fundamentais dos titulares e a transparência pública.

Isso porque, com a pandemia, a coleta, o armazenamento e o processamento de dados da população em larga escala tornaram-se essenciais para diminuição do vácuo no conhecimento, possibilitando respostas céleres e eficientes (ALMEIDA et.al., 2020).

A transparência pública nessa conjuntura, para produzir efeitos e tornar efetiva, necessita ser visível, com informações fáceis de serem encontradas, dando subsídios ao cidadão para que possa extrair informações precisas, atualizadas, autênticas, deixando de ser uma transparência opaca para uma transparência clara.

Fox (2007, p. 7, apud CUNHA FILHO, 2018) distingue esses tipos de transparência, ao dizer que opaca – é aquela que “envolve a disseminação de informações que não revelam de fato como instituições se comportam na prática, seja em termos de como elas tomam decisões, seja em termos do resultado de suas ações” e transparência clara – aquela que “se refere ao acesso a informações (i) sobre políticas e programas que revelam informações confiáveis sobre a performance institucionais, especificando a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, e (ii) para onde vão os fundos públicos. Somente este tipo de transparência tem capacidade de transformar o comportamento institucional, no sentido de permitir que atores políticos tracem estratégias de mudanças de políticas públicas.

Para ocorrer a transparência pública nas IFES é fundamental e obrigatória a apresentação mínima de informações em seus portais, normalizando assim, a transparência ativa (disponibilizadas sem solicitação) e a transparência passiva, aquela que a informação é solicitada a qualquer tempo e sem justificativas, pelo cidadão. Esses fatores associados corroboram com a governança pública, isso porque, essas autarquias recebem bilhões de reais em recursos anuais.

Enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal, na transparência passiva o ente público tem de estar preparado para responder a qualquer solicitação da sociedade, desde que tal solicitação não esteja sujeita a sigilo (SILVA; BRUNI, 2019, p. 418).

Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 7) afirmam que o “debate sobre transparência tem se tornado um tema central na agenda de quase todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas”.

De mais a mais, a transparência pública e o acesso à informação coadunam como atores relevantes na construção de uma gestão pública mais eficiente, participativa e inclusiva, por meio do controle social.

### **3. TRANSPARÊNCIA ARREFECIDA? O ADVENTO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS**

A discussão sobre a proteção de certas informações do indivíduo já existia no âmbito da Lei de Acesso à Informação, pois, há anos, a temática da privacidade é latente nas discussões jurídicas. À medida que a sociedade foi se tornando complexa, também foi ganhando contorno a necessidade de tratar da

privacidade dos indivíduos, seja ela frente ao Estado e suas formas de fiscalização, ou diante dos demais entes privados.

Em sua versão moderna, o direito à privacidade significava o direito de ser deixado só, no entanto, com o crescimento dos meios de comunicação e obtenção de informações dos indivíduos, esse entendimento mostrou-se insuficiente diante da complexidade das relações sociais. A informação tornou-se relevantíssima, especialmente, como bem lembrado por DONEDA (2019), por dois fatores recorrentes: eficiência e controle. A reunião e tratamento das informações permite o acréscimo de eficiência na oferta de produtos e serviços, bem como permite maior controle, positivo ou não, estatal ou privado, sobre uma série de atividades sociais e dos indivíduos.

Mas a questão afasta-se da mera ampliação da ideia de privacidade para um direito de tornar as informações pessoais sigilosas, até porque, muitas das vezes, o próprio interessado não deseja manter a informação sobre si escondida, e sim, deseja fornecê-la conforme sua conveniência e oportunidade. Portanto, uma das facetas da privacidade está alicerçada no controle sobre a circulação das informações pessoais ou de sua menor parte, o dado.

Neste sentido é que veio a cabo a edição da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Diferentemente da Lei de Acesso à Informação, cuja razão de existir é ampliação da transparência, sendo a proteção das informações pessoais dirigidas à ideia de restrição, na legislação sobre os dados, o foco é o direito de autodeterminação informativa, ou seja, o direito de manter o controle sobre seus dados pessoais.

Resta clara a ideia de circulação e controle dos dados pessoais quando se verifica os direitos elencados ao titular pelo artigo 18: confirmação de tratamento, acesso aos dados, correção dos referidos, portabilidade, anonimização, bloqueio, eliminação e informações claras sobre as consequências de uma negativa de consentimento. Portanto, não se trata de uma legislação que prega o sigilo ou o bloqueio de dados.

A Lei Geral de Proteção de Dados brasileira alinha-se à tendência mundial de criação de normas sobre a temática, ainda que com um certo atraso, pois em

algumas nações a temática já foi transformada em lei há cerca de 20 anos<sup>15</sup>. Esse movimento mundial ocorre em função do franco entendimento de que os dados se tornaram insumo essencial para a movimentação da economia e, por que não, da política.

Assim nos ilumina a professora Ana FRAZÃO (2019, p. 24):

*Obviamente que o fenômeno, longe de se restringir à seara econômica, apresenta inúmeras repercussões nas esferas individuais dos cidadãos, além de levar à total reestruturação das relações sociais e políticas. Consequentemente, os dados ganharam uma importância transversal, tornando-se vetores das vidas e das liberdades individuais, assim como da sociedade e da própria democracia.*

Neste sentido, garantir ao cidadão a autodeterminação informativa vai além da esfera privada, ingressando, também, na seara pública e na possibilidade de manipulações e distorções capazes de gerar conflitos sociais ou direcionar um grande número de pessoas para opiniões e ações não provenientes do livre arbítrio<sup>16</sup>. Interessa destacar ainda que a LGPD se aplica tanto à iniciativa privada quanto aos entes públicos; portanto, todos precisam adequar-se aos ditames legislativos, ainda que para o último existam alguns regramentos específicos, bem como fundamentos para o tratamento menos dependentes da aceitação do titular os dados.

Sobre a temática a LGPD destaca: “Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado”. Mais adiante, no Capítulo IV, dispõe de forma específica sobre o Poder Público, direcionando os fundamentos dos tratamentos realizados pelos entes: “para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”. Além dessa delimitação, a LGPD coloca mais duas obrigações diretas para os entes públicos em relação ao tratamento de dados, são elas: transparência das hipóteses legais que fundamentam os tratamentos e designação do Encarregado, figura responsável por auxiliar na melhor aplicação da lei no âmbito organizacional.

15 Veja o exemplo da Argentina e sua *Ley de Protección de los Datos Personales* de nº 25.326, editada no ano de 2000.

16 Essa já é uma realidade conhecida, especialmente na temática do consumo, especialmente com o advento do marketing virtual. A busca de dados sobre os indivíduos em si, ou de grupos, elaborando perfis de interesse e consumo, bem como verificando suas vulnerabilidades, para explorá-las para fins de incentivar a aquisição de bens e serviços.

Ainda sobre a obrigação de transparência detalhada no artigo 23, inciso I, é preciso destacar que, além das hipóteses do exercício de suas competências a entidade realiza o tratamento de dados pessoais, é essencial indicar o fundamento legal atualizado, a finalidade e as práticas de tratamento. Tais detalhes devem estar, preferencialmente, nos sítios eletrônicos da instituição. É indispensável, ainda, a indicação de canal de obtenção de informações e solicitações sobre a temática. No âmbito do Executivo Federal, conforme Portaria nº 581/21, artigo 7º XV, o sistema FalaBr<sup>17</sup> parece ser a opção para o registro das manifestações.

Observa-se, portanto, que, também frente ao Poder Público, é garantido ao cidadão conhecer as razões e fundamentos da coleta de seus dados. Ou seja, mesmo diante de coleta muitas das vezes baseada em fundamento legal para prestação de serviço público, ainda assim, a autodeterminação informativa deve ser respeitada e promovida.

Não obstante, diante do fato de que o que foi até aqui exibido não evidenciar nenhuma colisão entre a transparência pública e a proteção de dados e informações pessoais, a prática não tem se mostrado tão tranquila. Corriqueiramente verificam-se dúvidas se a LGPD trouxe novas restrições para a concessão de informações sob a custódia do Poder Público, afinal, também existem dados pessoais em documentação pública.

Neste trabalho pretendemos concentrar os esforços na discussão dessa dificuldade nas Instituições Federais de Ensino Superior. Evidentemente que as autarquias de educação, como entes da Administração Pública indireta, também precisam considerar a LGPD em sua atuação, seja ela voltada para a efetivação do ensino, atividades de extensão ou pesquisa.

#### **4. A APLICAÇÃO DA LAI E DA LGPD NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO**

As Instituições Federais de Ensino Superior são responsáveis pela formação profissional de milhares de estudantes do país, mas não somente isso, são também produtoras de pesquisas científicas e ações de atendimento à população, por meio de seus vários projetos de extensão, estruturas hospitalares, entre outros. Portanto, produzem e custodiam uma enormidade de informações e dados que são de interesse público. Entretanto, não figuram entre os

órgãos mais demandados do Poder Executivo, e, por outro lado, marcam presença nas posições iniciais quanto às omissões. Interessante destacar também, que no ranking de atendimento da transparência ativa, as primeiras colocações são ocupadas pelas instituições federais de ensino<sup>18</sup>.

Não obstante tais instituições já lidassem com as informações de acesso restrito previstas na LAI e em outros normativos, a LGPD vem exigindo muitas providências de adequação e dúvidas sobre a possibilidade de disponibilização de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão. Considerando o contexto, buscou-se a percepção dos responsáveis pelo atendimento junto ao Serviço de Informação quanto às dificuldades de convergir a LAI e a LGPD no atendimento cotidiano dos pedidos de acesso.

Inicialmente, neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e, na sequência, será realizada a análise dos dados concernentes à convergência, ou não, inicial entre a LAI e a LGPD no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior.

#### **4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A trilha metodológica entrelaça um estudo de campo por meio de uma abordagem qualitativa e exploratória. Assim sendo, utilizando os subsídios da Lei de Acesso à Informação, realizamos, entre os meses de junho/julho de 2021, uma pesquisa com o objetivo de compreender a existência ou não de uma contraposição entre a LAI e a LGPD, no curso das atividades de transparência pública pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Nesse diapasão, utilizando-se de um questionário aberto, foram solicitadas informações às 110 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), obtendo-se respostas de 22 universidades federais e 08 (oito) institutos federais, o que representa 27% do total.

A presente indagação, via questionário, ocorreu da seguinte forma:

- a) Já houve negativa de acesso à informação por dúvidas quanto à aplicação da LGPD? Caso sinta-se confortável, poderia informar a justificativa da negativa?

17 O sistema foi criado e é mantido pela Controladoria Geral da União, com a finalidade de contemplar os cidadãos com a possibilidade de realizar manifestações junto à Ouvidoria, bem como pedidos de acesso à informação, online.

18 De acordo com acesso ao Painel "Lei de Acesso à Informação", mantido pela Controladoria Geral da União em 31 de julho de 2021.

b) Você visualiza que existe conflito entre a LGPD e a LAI? Por quê?

Passa-se aos resultados obtidos.

## 4.2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme destacado, o objetivo deste trabalho é indicar a existência de dificuldades práticas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) após a entrada em vigor da LGPD, ainda que, do ponto de vista teórico, não pareça existir uma contraposição estabelecida.

Como destacado na metodologia, apenas 27% dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) questionados enviaram um retorno quanto ao questionário enviado. O baixo índice de resposta mostra-se como uma limitação ao presente trabalho, embora ainda supra a proposta de evidenciar as dúvidas práticas. Dito isso, a primeira questão foi proposta de forma a entender, em forma ampla, se a LGPD já estava sendo invocada para a justificativa da não entrega de informações solicitadas. Adicionalmente, caso o respondente entendesse por bem, poderia relatar algum caso ocorrido.

Dos respondentes, apenas 06 (seis) afirmaram, categoricamente, que negaram pedidos de acesso à informação com base na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A resposta é bastante interessante e gera uma série de questionamentos, tais como: o fundamento das negativas de acesso quando da solicitação de dados pessoais ainda seria, precipuamente, o próprio artigo 31 da LAI? Ou existe, na verdade, poucas solicitações pelo serviço de informação, que se refiram diretamente a dados pessoais, sendo a presença deles apenas uma questão de ocultação?

Ajuda a compreender um pouco o contexto, alguns detalhamentos ofertados pelos respondentes:

*Por dúvida não. Há dois tipos de situações: o primeiro são negativas de acesso às informações pessoais, que o próprio SIC/UFG nega no recebimento do pedido; o segundo tipo são receios de fornecer informações mas, com as orientações do SIC/UFG, conseguimos esclarecer as dúvidas e as informações são fornecidas. Consigo afirmar que não registrei negativas de acesso à informação por dúvidas. Mas é correto afirmar que existe resistência por*

*desconhecimento, sim. Reafirmo: resistências que não resultaram em negativas de acesso, devido ao trabalho de esclarecimento que fizemos.*

Na resposta transcrita ressei a interpretação de que o que se buscava obter era uma possível negativa de alguma situação que, anteriormente, seria de concessão de acesso. Daí o emprego da expressão “dúvida”. No entanto, ocorrem negativas por solicitação de dados pessoais, mas, resta a dúvida se o fazem, agora, com justificativa na LGPD. De outro lado, existe a afirmação do surgimento de dúvidas pela edição da LGPD.

As respostas também destacaram, mesmo as que responderam não, que buscam ajuda do Encarregado da LGPD ou outras instâncias, para verificar os dados pessoais a serem ocultados antes do envio da resposta:

*informamos que não temos registro de nenhuma negativa de acesso à informação por dúvidas quanto à aplicação da LGPD. A UFRGS conta com um Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais, que sempre é consultado pela Ouvidoria da UFRGS, responsável pelo SIC/UFRGS, quando são recebidos pedidos de informação por dados pessoais.*

*Não, pois temos uma longa trajetória no atendimento de pedidos de acesso à informação e já realizávamos o tratamento de dados para disponibilização, em acordo com a LAI. Considerando que a LGPD complementa a LAI, eventualmente podem ocorrer consultas à comissão responsável sobre alguns aspectos pontuais em situações específicas.*

Das respostas positivas, ou seja, daqueles que disseram ter ocorrido negativa de acesso com uso da LGPD como fundamento, tivemos os seguintes dados apontados como restritos: e-mails, CPFs, raça de servidores e estudantes, telefones, informações sobre heteroidentificação e valores relativos ao exercício anterior<sup>19</sup>.

No que se refere à segunda questão, sobre um possível conflito entre as legislações, os resultados obtidos foram que apenas três respondentes afirmaram categoricamente que existe um conflito entre as legislações em comento. A maior parte, no entanto, entende que não existe um conflito

<sup>19</sup> Insta destacar que, no caso dos valores relativos aos exercícios anteriores, as negativas realizadas com base no artigo 31 da LAI e reforçadas após a edição da LGPD foram revisados, quando do julgamento de recursos, pela Controladoria Geral da União, reafirmando que valores remuneratórios não podem ter a transparência negada. Como exemplo, verifiquemos a decisão proferida no processo 23480.020673/2020-88 (CGU, 2020).

evidente, mas considera que existem dificuldades da aplicação:

*Não visualizo conflito. Acredito que elas se complementam. Porém, após a LGPD há uma preocupação maior quanto a conceituação sobre o que seria ou não dado pessoal, em determinados casos. Acredito que essa dúvida pode dar a impressão de um possível conflito. Eu não diria conflito, mas deixa bastante confuso... Nestas situações a LAI permite o acesso a informação, mas a LGPD restringe principalmente quando envolve o indivíduo.*

*Entre as legislações não. Existe na aplicação das leis pelos agentes públicos. Principalmente para àqueles que ainda carregam a cultura do sigilo da informação, que veem, na LGPD, uma possibilidade de interpretação alargada para continuarem a negar o acesso à informação e a participação social na administração pública, por insegurança, manutenção do poder, do privilégio e da autoridade.*

*Não entendemos como conflito, mas sim como possíveis dificuldades de compreensão de ambas as leis, bem como da convergência de disposições legais. Mesmo a LAI tendo quase 10 anos, é notório como uma grande parcela dos servidores ainda não tem familiaridade com a lei e sua aplicação no dia a dia. Portanto, a chegada da LGPD representa mais um desafio para a capacitação de todo o quadro de servidores na aplicação de ambas as leis.*

As respostas destacadas deixam claro que existe dúvida prática na aplicação da legislação que, contudo, talvez já existisse antes mesmo da LGPD, quando da própria avaliação do artigo 31 da LAI, ou seja, quando da discussão das chamadas informações pessoais. Alguns respondentes chegaram a destacar que a LGPD é um necessário complemento para a melhor definição das informações pessoais:

A LAI já apresentava diretrizes relacionadas ao tratamento de dados pessoais, as quais vão encontro da LGPD. A LGPD, por sua vez, veio a desenvolver tais diretrizes - até então omissas na LAI -, tais como o consentimento do titular dos dados para sua disponibilização, a notificação ao titular quando do tratamento dos seus dados e o ajustamento que deve haver entre o tratamento empregado e sua finalidade<sup>20</sup>.

Desta pesquisa foi possível extrair, portanto, para os operadores do serviço de informação ao cidadão junto às IFES que também não existe, de antemão, uma incompatibilidade entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados. Por outro lado, existe o franco reconhecimento de dificuldades e inseguranças práticas na efetivação da transparência passiva com o advento da nova legislação. Resta a dúvida, no entanto, se, na verdade, as questões já não eram existentes por força do próprio artigo 31 da LAI e acentuaram-se com o advento da LGPD.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo avaliar a existência de uma contraposição entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais em tese, e também na prática cotidiana dos serviços de informação ao cidadão junto às Instituições Federais de Educação Superior. Para tanto, foi necessário resgatar a temática da transparência e do acesso à informação, cuja expressividade modificou-se significativamente com o advento da LAI, já que criou-se verdadeiro sistema de promoção da disponibilização das informações públicas sem, contudo, perder de vista que, junto à Administração Pública, também existem informações que normativamente não merecem o amplo conhecimento, seja por serem elas atinentes à proteção da segurança da sociedade e do Estado ou por força de outras restrições legais, além da cláusula de proteção da informação pessoal, prevista no artigo 31.

Seguindo, tratou-se das novidades trazidas pela LGPD. Embora com fulcro completamente diverso da LAI, existe tangenciamento das legislações, já que o Poder Público também está submetido à preservação da autodeterminação informativa dos cidadãos.

Em síntese, cabe à administração pública dar transparência qualificada pela proteção das informações ou dados que, caso sejam de amplo conhecimento, podem gerar dano ao interesse público ou à privacidade do indivíduo, e, ainda, informar este último acerca dos fundamentos e utilização de seus dados, ainda que as atividades sejam praticadas no exercício da prestação de um serviço público requerido pelo próprio cidadão.

20 Importante destacar que a LAI já previa o consentimento para a divulgação de informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, nos termos do artigo 31, II: "poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem".

Feita a base teórica passou-se a investigação da temática no âmbito das IFES. Como exposto, foi realizada uma pesquisa com os serviços de informação ao cidadão, por e-mail, com dois questionamentos acerca da aplicação da LGPD quando do julgamento do caráter acessível da informação, bem como se os operadores percebiam algum tipo de contraposição entre as legislações.

O breve levantamento evidenciou que os operadores do serviço não verificaram qualquer contraposição legislativa, por outro lado, na prática estavam enfrentando algumas dificuldades com relação à interpretação da lei de dados, se ela imporia um

certo recrudescimento na disponibilização de certos dados que, anteriormente, seriam disponibilizados. Os exemplos dados, no entanto, não trouxeram nenhuma situação que já não fosse discutida no bojo da interpretação do artigo 31 da LAI.

Em conclusão, na prática, o que parece existir é ainda a falta de identificação, com clareza, de informações e dados pessoais que podem ser divulgadas, considerando o contexto da Administração Pública, especialmente no caso das IFES, que lidam com informações de usuários dos serviços públicos ofertados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bethania de Araujo et al. Preservação da privacidade no enfrentamento da COVID-19: dados pessoais e a pandemia global. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 2487- 2492, 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: CGU, 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *PARECER N° 94/2020/CGRAI/OGU/CGU*. Processo 23480.020673/2020-88. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. Disponível em: [http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480020673202088\\_CGU.pdf#search=exerc%C3%ADcio%20anterior](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480020673202088_CGU.pdf#search=exerc%C3%ADcio%20anterior). Acesso em: 13 de fev. 2022.

CONDEIXA, Fábio. *Comentários à lei de acesso à informação*. Teresina, abr. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/2>. Acesso em: 26 julho. 2021.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby; PALMER-RUBIN, Brian. Proporcionar Transparencia: Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? UC Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies, v., n. 1, 2010.

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais - Noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo et all. (coords). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 23-52.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras *Transinformação*, v. 28, n. 1, pp. 47-58, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/zNQffWsF5rW7phtphYLn5Lg/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OLIVEIRA, C.M. et al. Transparência e acesso a informação: os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 12.527 na Fundação Universidade Federal de Rondônia. In: Coloquio de Gestión Universitaria en Américas, 13., 2013, Florianópolis, *Anais eletrônicos...* Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114890>. Acesso em: 14 jun. 2021.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A.L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, ano 3, v.1, n.5, p.135-146, 2006.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília-DF: Enap, 2019.