



Excelentíssimos Senhores

**Waldemar Gonçalves Ortunho Junior**

Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

**Rodrigo Santana dos Santos**

Coordenador-Geral de Normatização da Autoridade Nacional de Proteção de Dados

**Ref.: Requerimento de Providências quanto a interpretações da LGPD que afetam a transparência pública**

O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas<sup>1</sup>, coalizão formada por 30 organizações e pesquisadores<sup>2</sup> em defesa da transparência pública e da Lei de Acesso à Informação, vem, respeitosamente, apresentar sugestões de ação, no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, para a manutenção e o avanço do acesso a informações públicas no país.

Coordenado atualmente pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), o Fórum foi criado em 2003 para mobilizar governo e sociedade pela regulamentação do direito de acesso à informação, e teve papel central na elaboração e aprovação da Lei de Acesso à Informação. Desde 2011, atua no controle social da implementação da LAI.

Ao longo dos últimos anos, a coalizão teve êxitos importantes nessa atuação. Em 2022, o Tribunal de Contas da União emitiu recomendações ao Ministério da Saúde com base em denúncia do Fórum sobre a ausência de informações relevantes para o acompanhamento do combate à pandemia de Covid-19. Por meio de diálogos com o Tribunal Superior

<sup>1</sup> <<http://informacaopublica.org.br/>>.

<sup>2</sup> Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação de Jornalismo Digital (Ajour), Amazônia Real, ANDI – Comunicação e Direitos, ARTIGO 19 Brasil e América do Sul, Associação Contas Abertas, Brasil.io, Data Privacy Brasil, Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Fiquem Sabendo, Greg Michener (pesquisador e professor – FGV-Rio), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Direito Coletivo (IDC), Instituto Ethos, Instituto de Governo Aberto, Instituto Millenium, Instituto Não Aceito Corrupção, Instituto Observatório Político e Socioambiental (OPS), Instituto Tecnologia e Sociedade (ITS-Rio), Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca), Livre.jor, Open Knowledge Brasil, Observatório de Cidadania e Direitos Humanos – UNIR, Observatório da Ética Jornalística (ObjETHOS – UFSC), Projeto SOS Imprensa – UnB, Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi), Rede Nossa São Paulo, Transparência Brasil, Transparência Partidária.



Eleitoral (TSE), contribuiu para a decisão da Corte de manter a divulgação detalhada das declarações de bens de candidatos e candidatas. O grupo também acompanhou a transição de governo apresentando propostas<sup>3</sup> para o GT de Transparência, Integridade e Controle do Gabinete da Transição e, mais recentemente, reunindo-se com o Ministro e membros da Controladoria-Geral da União para tratar de ações relacionadas à transparência pública e à participação social.

Diante desse histórico, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas toma a liberdade de apresentar neste ofício propostas para a resolução de problemas que impedem hoje a evolução do acesso a informações públicas no Brasil. Por fim, colocamo-nos à disposição para maiores contribuições e esclarecimentos.

Cordialmente.

---

<sup>3</sup><https://informacaopublica.org.br/leia/publicacao/propostas-para-o-gt-transparencia-integridade-e-controle-do-gabinete-de-transicao/>.



## Sumário

<b>1. Problema 1 - Fechamento de bases de dados sem consulta pública prévia</b>	<b>4</b>
a. Descrição	4
b. Exemplos concretos	4
c. Sugestão de ação	5
<b>2. Problema 2 - Exigência de apresentação de motivos para acessar registros públicos</b>	<b>5</b>
a. Descrição	5
b. Sugestão de ação	7
<b>3. Problema 3 - Exigência de cadastro prévio para acesso a dados públicos em sites da administração pública</b>	<b>7</b>
a. Descrição	7
b. Sugestão de ação	11
<b>4. Problema 4 - Aplicação automática da LGPD para negativas de acesso a documentos públicos que possam conter dados pessoais</b>	<b>12</b>
a. Descrição	12
b. Sugestão de ação	12
<b>5. Problema 5 - Utilização indevida da LGPD para negativas de acesso a informações sobre agentes públicos no exercício de suas funções</b>	<b>12</b>
a. Descrição	12
b. Sugestão de ação	13

## 1. Problema 1 - Fechamento de bases de dados sem consulta pública prévia

### a. Descrição

De acordo com a legislação vigente, em especial o art. 5º do Decreto Federal 8.777/2016, o processo de abertura de bases de dados por órgãos públicos deve ser precedido obrigatoriamente por consulta pública à sociedade civil, para que esta possa contribuir e opinar. Essa participação deve ser levada em consideração pela entidade quando da elaboração de seu Plano de Dados Abertos.

Ocorre que, desde a vigência da Lei Federal 13.709/2018, bases de dados públicas têm sido removidas do acesso público sem aviso prévio, em especial sem consulta pública prévia. Igualmente, em certos casos a remoção das bases de dados tem ocorrido a despeito de consulta pública anterior ter resultado na indicação, pela sociedade civil, de que tem interesse na abertura dos dados - como foi o caso da não abertura dos dados da guia de Trânsito Animal (GTA), a despeito do alto interesse manifestado via consulta pública realizada pelo antigo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. .

Essa circunstância descumpre o princípio da transparência quanto à governança de dados públicos, viola preceitos básicos de governo aberto e afronta o direito à participação social na definição de políticas públicas.

### b. Exemplos concretos

Em fevereiro de 2022, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) suprimiu bases de dados do Censo Escolar da Educação Básica 2021, como as que continham informações sobre alunos e docentes da educação básica. Foram retirados do ar também os microdados relativos a anos anteriores do Censo Escolar e do Enem. A justificativa foi a necessidade de tratamento das bases para adequação à LGPD, mas a decisão foi tomada sem qualquer diálogo com os diferentes atores da sociedade civil. A análise do processo demonstra que houve um desequilíbrio na relação entre os direitos à privacidade e ao acesso à



informação, ambos fundamentais, em que apenas riscos foram avaliados sem levar em conta o interesse público e os benefícios relacionados à divulgação desses dados<sup>4</sup>. O Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap), apresentado como alternativa para acessar os dados retirados para pesquisas, não é implementado a contento, e restringe o acesso por parte de jornalistas e outros cidadãos não pesquisadores interessados.

c. Sugestão de ação

Edição de Enunciado conjunto pela CGU/ANPD no seguinte teor ou equivalente: “A mudança na política de acesso a bases de dados divulgadas ostensivamente, ainda que para cumprimento da Lei Federal 13.709/2018, deve obrigatoriamente: a) ser precedida de anúncio prévio em prazo razoável; b) ser precedida de consulta pública à sociedade civil para análise sobre interesse público acerca da manutenção da disponibilização ostensiva dos dados; c) os subsídios recebidos na consulta pública deverão ser analisados expressamente na deliberação final a ser tomada pelo órgão ou entidade quanto à manutenção da disponibilização ostensiva dos dados.”

## 2. Problema 2 - Exigência de apresentação de motivos para acessar registros públicos

a. Descrição

De acordo com o art. 17, caput da Lei Federal 6.015/1973 “qualquer pessoa pode requerer certidão do registro **sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.**” Entretanto, em razão da Lei Federal 13.709/2018, registros públicos pelo país têm solicitado a indicação de finalidade para acesso a registros públicos, ainda quando não há dados pessoais sensíveis em questão.

---

<sup>4</sup> Ver relatório de workshop sobre o tema, realizado pela Open Knowledge Brasil e a Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa em: <<https://ok.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relato%CC%81rio-LGPD-e-microdados-OKBR-e-ADPB.pdf>>.

Essa situação está atualmente fundamentada em atos normativos editados pelos tribunais e pelo Conselho Nacional de Justiça. Neste último, a Corregedoria Nacional de Justiça editou recentemente o Provimento 134/2022<sup>5</sup>, que em diversos pontos exige que o requerente de certidões indique, sem fundamento legal, a finalidade da extração da certidão, inclusive em outros registros que não Registro Civil de Pessoas Naturais como, por exemplo:

#### **[No Registro Civil de Pessoas Naturais]**

Art. 43. É facultado a qualquer interessado, independentemente de justificação ou de requerimento, realizar buscas nos índices dos Registros Cíveis das Pessoas Naturais, respeitados os emolumentos estabelecidos pelas legislações estaduais.

Parágrafo único. A realização de buscas baseadas em outras fontes, além dos índices de registros dos livros do cartório, somente será autorizada mediante requerimento escrito fundamentado, **sujeito à análise de finalidade** pelo Oficial do Registro Civil das Pessoas Naturais, de cuja decisão, em caso de indeferimento, caberá revisão pelo juiz competente.

#### **[No Registro de Imóveis]**

Art. 45 [...]

§ 2º Pedidos de certidão de documentos arquivados em cartório para a qual não haja previsão legal específica de expedição dependem de identificação do requerente e **indicação da finalidade**, aplicando-se a regra do § 4º deste artigo.

§ 3º Pedidos de certidão, busca e informações apresentados em bloco, ainda que instruídos com a numeração dos atos a serem certificados, dependem de identificação do requerente e **indicação da finalidade**.

Art. 46. Ressalvadas as hipóteses que tenham previsão legal ou normativa expressa, como as certidões de filiação de imóveis, ou de propriedade com negativa de ônus e alienações, ou outras **compatíveis com as finalidades** dos registros de imóveis e com os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados, não serão expedidas certidões cujo conteúdo envolva informações sobre dados pessoais extraídos de mais de uma matrícula, assentamento do registro auxiliar, transcrição ou inscrição.

Art. 47. As certidões dos imóveis que já forem objeto de matrícula eletrônica, após a “primeira qualificação eletrônica”, serão expedidas, independentemente de indicação de finalidade, em formato nato-digital estruturado, contendo a situação jurídica atual do imóvel, ou seja, sua descrição, titularidade e os ônus reais não cancelados.

---

<sup>5</sup> Em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4707>>. Acesso em: 15/08/2023.

Parágrafo único. A expedição de certidão de atos anteriores da cadeia filiatória do imóvel depende de identificação segura do requerente e de **indicação da finalidade**.

Art. 48. O atendimento a requisições de buscas fundadas exclusivamente no indicador pessoal ou real pressupõe a identificação segura do solicitante, bem como a **indicação da finalidade**, de tudo mantendo-se o registro em meio físico ou virtual.

Art. 49. O fornecimento, pelo registrador, por qualquer meio, de informações sobre o registro não veiculadas por certidão dependerá da segura identificação do solicitante, e da **indicação da sua finalidade**, exceto nos casos em que o solicitante figure no registro em questão.

Art. 50. Serão formados prontuários físicos ou digitais contendo os dados de identificação e **indicação de finalidade** em todas as hipóteses em que estas tenham sido exigidas.

Parágrafo único. O titular dos dados pessoais solicitados terá direito a requisitar as informações contidas nos prontuários formados em virtude de buscas ou pedidos de informações e certidões para os quais foi exigida a identificação do solicitante e a indicação de finalidade.

A proibição da exigência de motivos para acesso a informações de interesse público é um princípio básico do direito brasileiro, estando também prevista no art. 10, §3º da Lei Federal 12.527/2011. Ademais, além de contrariar o que está expressamente assegurado na Lei de Registros Públicos, a exigência de finalidade referida acima burocratiza o acesso a informações públicas e gera inseguranças jurídicas, pois cria-se condição obter certidões sem qualquer baliza ou critério claro, aumentando o custo de transação sem demonstração de benefícios (art. 4º, V, Lei Federal 13.874/2019).

b. Sugestão de ação

Edição de Enunciado pela ANPD no seguinte teor ou equivalente: “em razão da Lei Federal 6.015/1973 ser lei especial, o requerimento certidões perante registros públicos não exige da pessoa, para o protocolo de requerimentos, a indicação da finalidade prevista no art. 6º, I da Lei Federal 13.709/2018”.

**3. Problema 3 - Exigência de cadastro prévio para acesso a dados públicos em sites da administração pública**

a. Descrição



Embora a legislação estabeleça que o acesso a dados publicados por transparência ativa seja direto e incondicionado, alguns órgãos e entidades estabelecem a necessidade de preenchimento de formulário prévio para acessar os dados públicos. Estes formulários geralmente exigem o fornecimento de dados pessoais como nome, RG e CPF, email, domicílio, entre outros. Além de desincentivar e desestimular o acesso a esses dados (*chilling effect*), esses formulários coletam dados sem indicar a finalidade da coleta, informar o responsável pelo tratamento, como serão tratados ou por quanto tempo serão mantidos, violando a LGPD. Ademais, existem diversos casos desses dados sendo utilizados para ameaçar cidadãos que acessam esses dados públicos, conforme se verifica nos exemplos reais abaixo (dados dos envolvidos foram ocultados).

Sendo assim, esse tipo de exigência viola: **a)** o princípio da necessidade (art. 6º, III, Lei Federal 13.709/2018), pois a coleta dos dados em questão não é necessária para o fornecimento da política pública de acesso à informação; **b)** o princípio da não discriminação (art. 6º, IX, Lei Federal 13.709/2018), pois sua coleta pode - e exemplos demonstram que são - ser utilizados para uso persecutório e discriminatório



---

## perguntas

9 messages

---

**NOME SUPRIMIDO**<XXX@senado.gov.br>  
To: XXX

10 October 2013 at 21:22

Prezado, colega gostaria de saber . Qual o seu interesse Em saber onde trabalho e quanto eu ganho?.

Gostaria de te avisar que estas consultas, estão se tornando muito repetitiva, por isso tomei a iniciativa de de informar o seu comportamento para a Policia Federal, pois você já esta

Sendo monitorado pela policia do Senado Federal, esclareço o seguinte o portal de transparência e de acesso a qualquer brasileiro. Sendo que você esta com 50 acesso a cada servidor,então você vai ter que se explicar, porque tanto acesso.

Um abraço .

NOME SUPRIMIDO.

Agente de policia do serviço secreto do Senado Federal.



NOME SUPRIMIDO <email@exemplo.com>

**Bisbilhoteiro**

2 messages

revisar2013 <revisar2013@bdl.com.br>  
To: email@exemplo.com

18 September 2013 at 09:16

16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	05/2013
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	04/2013
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	03/2013
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	02/2013
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	01/2013
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	12/2012
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	11/2012
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:37	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	10/2012
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:36	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	09/2012
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
16/06/13 23:36	177.158.0.0	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	08/2012
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
26/12/12 14:57	177.133.000.000	000.000.000-00	OUTRA PESSOA	1	11/2012
outro_email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			
22/10/12 00:35	189.100.000.000	000.000.000-00	NOME SUPRIMIDO	1	09/2012
email@exemplo.com		ENDEREÇO SUPRIMIDO			

Você não entendeu? Vou te explicar: Em vez de ficar bisbilhotando salários de servidores do Senado, melhor seria vc procurar estudar e fazer um concurso de alguma Prefeitura, compatível com teu nível cultural. Entendeu agora?

Desculpa, não entendi. Quem é você?



---

## QUEM É O SENHOR?

11 messages

---

NOME SUPRIMIDO <XXX@senado.gov.br>

19 June 2013 at 14:45

To: SUPRIMIDO

Cc: SPOL - Secretaria de Polícia do Senado Federal <spol@senado.gov.br>

NOME SUPRIMIDO,

GOSTARIA DE SABER QUAL O INTERESSE QUE O SENHOR TEM EM FICAR BISBILHOTANDO MEU CONTRACHEQUE TODO MÊS.

ATÉ ONDE SEI, NÃO O CONHEÇO, E NEM ACHO QUE HAVERIA ALGUM MOTIVO ESPECÍFICO PARA TAL "MONITORAMENTO".

SE NÃO TIVER SIDO O SENHOR, ENTÃO ESTÃO USANDO SEUS DADOS PARA TAL "CONSULTA MENSAL". NESSE CASO, ACHO QUE ESSA QUESTÃO TAMBÉM O ATINGE.

DE TODA FORMA, AGUARDO UMA EXPLICAÇÃO, PARA SABER QUE PROVIDÊNCIA TOMAREI A RESPEITO, TALVEZ JUDICIAL.

EM ANEXO, UM REGISTRO DO QUE ESTOU FALANDO.

AGUARDO RESPOSTA.

NOME SUPRIMIDO

\* EMAIL ENVIADO COM CÓPIA  
PARA A [POLÍCIA LEGISLATIVA](#).

---

b. Sugestão de ação

Edição de Enunciado conjunto pela CGU/ANPD no seguinte teor ou equivalente: “A exigência de cadastro prévio ou fornecimento de dados pelo cidadão como requisito prévio para acessar dados públicos disponibilizados ostensivamente em sítios eletrônicos da administração pública direta ou indireta não encontra fundamento na Lei Federal 13.709/2018, violando os princípios da necessidade (art. 6º, III) e da não discriminação (art. 6º, IX) da lei referida”.

#### **4. Problema 4 - Aplicação automática da LGPD para negativas de acesso a documentos públicos que possam conter dados pessoais**

##### a. Descrição

É comum a negativa de acesso fundamentada simplesmente no argumento do documento conter algum dado pessoal, independentemente na espécie de dado, ignorando que a LGPD não proíbe o tratamento de dados pessoais em si, mas apenas regula procedimentos e critérios para o tratamento.

##### b. Sugestão de ação

Edição de Enunciado conjunto pela CGU/ANPD no seguinte teor ou equivalente: “A simples existência de dados pessoais em documento público, sensíveis ou não, não fundamenta negativa de atendimento a demanda de acesso a informações, com base na Lei Federal 12.527/2011, pois a Lei Federal 13.709/2018 não estabelece proibições de fornecimento de dados público. A análise deve ser feita de forma fundamentada e motivada em cada caso concreto à luz do princípio da transparência e do interesse público na disponibilização da informação”.

#### **5. Problema 5 - Utilização indevida da LGPD para negativas de acesso a informações sobre agentes públicos no exercício de suas funções**

##### a. Descrição

O acesso a informações referentes a agentes públicos no exercício de suas funções tem sido frequentemente negado com base na suposta aplicação da



LGPD, ainda que a informação seja referente a algo sobre o exercício da função pública e não algum dado sensível ou referente à intimidade, vida privada, honra ou imagem. Embora atualmente a CGU tenha consolidado entendimento afastando a aplicação da LGPD nessas hipóteses, a situação permanece ocorrendo em estados e municípios.

b. Sugestão de ação

Edição de Enunciados pela ANPD no seguinte teor ou equivalente: “A Lei Federal 13.709/2018 não estabelece proibição ou vedação ao fornecimento de dados pessoais referentes a agentes públicos no exercício de suas funções (remuneração, registro funcional, histórico disciplinar, etc); que sejam necessários ao controle social do preenchimentos requisitos da atividade cargo ou função (currículo, escolaridade, etc); ou que sejam necessários para a avaliação de políticas públicas afirmativas e de inclusão social (raça/cor, gênero, etc)”.