

INFORMAÇÃO PESSOAL: UMA SONDAÇÃO SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Welder Antonio Silva

Arquivista da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
Professor na Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM
E-mail: weldsilva@gmail.com

Renato Pinto Venâncio

Professor na Universidade Federal de Minas Gerais-UFGM
E-mail: rvenancio@eci.ufmg.br

Resumo: O presente artigo objetiva apresentar a pesquisa em desenvolvimento no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação (doutorado) da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, cuja temática trata das exceções legais ao direito de acesso à informação: dimensões contextuais das categorias de informação pessoal nos documentos arquivísticos, bem como dos dados preliminares levantados em sua primeira etapa. Após uma primeira sondagem, referente aos dois primeiros anos de aplicação da Lei de Acesso à Informação (lei federal nº 12.527/2011) no Poder Executivo Federal, verifica uma imprecisão em relação aos termos informação pessoal, intimidade, vida privada, honra e/ou imagem e confirma a necessidade da realização de um estudo sobre a temática em questão.

Palavras-chave: Direito à Informação. Informação Pessoal. Documento Arquivístico.



1 INTRODUÇÃO

Ao discutir sobre “o acesso às informações públicas”, tendo como foco a legislação e os arquivos públicos brasileiros, Indolfo (2013, p. 6) argumenta que “o acesso e a utilização de informações ganham importância fundamental para os cidadãos que desejam alcançar a ‘cidadania integral’”. Também destaca

que, nesse caso, “o acesso à informação, além de ser cada vez mais reconhecido, em várias partes do mundo, como um direito, torna-se essencial para a consolidação não só dos direitos políticos, mas, também, dos econômicos e sociais” (INDOLFO, 2013, p. 7). Assim, para a autora em questão, justifica-se o fato da informação e a conquista dos direitos humanos encontrarem-se, nos dias de hoje, na pauta de muitos discursos (acadêmicos, políticos ou veiculados na mídia) (INDOLFO, 2013, p. 5).

Em se tratando do acesso aos arquivos, o Conselho Internacional de Arquivos (CIA) vem colocando a questão em pauta há algum tempo. Algumas iniciativas podem ser citadas: (1) *Outline of a Standard European Policy on Access to Archives*, que foi adotado como a posição do CIA em 1997 e concentra-se no acesso a arquivos oficiais do governo; (2) *Código de ética*, que, no seu princípio sete, estabelece que os arquivistas visem a encontrar o justo equilíbrio, no quadro da legislação em vigor, entre o direito ao conhecimento e o respeito à vida privada; (3) *Declaração universal sobre os arquivos*, que garante que os arquivistas trabalharão juntos para que “os arquivos sejam acessíveis a todos, respeitando a legislação pertinente e os direitos dos indivíduos, produtores, proprietários e usuários; e (5) *Princípios de acesso aos arquivos*, que contém dez princípios que abrangem os direitos de acesso pelo público e a responsabilidade dos arquivistas em propiciar o acesso aos arquivos e às informações sobre eles (CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS, 2012, p. 5).

A respeito da publicação *Princípios de acesso aos arquivos*, o CIA sublinha que cabe aos arquivistas responsabilidades em relação ao planejamento, implementação e manutenção dos sistemas de controle de acesso.

Os arquivistas são responsáveis pelo planejamento, implementação e manutenção dos sistemas de controle de acesso. Todos os membros da equipe devem entender os princípios básicos de acesso, a necessidade de manipulação segura de

informações restritas, e a responsabilidade de não divulgar informações a menos que estas se tenham tornado públicas por meio de procedimentos aprovados. Os arquivistas que participam do processo de tomada de decisão sobre acesso devem ter uma boa compreensão das leis pertinentes e das práticas de acesso, bem como das necessidades dos pesquisadores (CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS, 2012, p. 11).

De acordo com a mesma publicação (CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS, 2012, p. 5), o acesso, no âmbito dos arquivos, é entendido como “a disponibilidade de documentos para consulta como resultado”: (1) da autorização legal e (2) da existência de instrumentos de pesquisa.

Todavia, tendo como base as reflexões de Campos (2013, p. 151), considera-se que a garantia do acesso pleno aos acervos arquivísticos depende “da qualidade que se imprima ao tratamento documental (da identificação do órgão produtor e de suas funções, passando pela avaliação, até a descrição dos documentos)”, bem como “da formulação e implementação de políticas específicas”.

Ou seja, faz-se necessário que os arquivos sejam compreendidos “em função da natureza das atividades desenvolvidas por seus titulares e dos estágios intermediários implicados em sua consecução” (CAMPOS, 2013, p. 153). Para tanto, todas as atividades, procedimentos e rotinas que envolvem o tratamento dos documentos arquivísticos e, conseqüentemente, a promoção do acesso, devem considerar as especificidades apresentadas pela natureza deles.

Devem ser considerados o seu contexto de produção – elementos que traduzem o ambiente no qual a ação geradora dos documentos se concretizou –, além dos contextos organizacional, funcional e de procedimentos administrativos; assim como o contexto administrativo e o contexto de uso dos documentos, determinados pelo contexto sócio-político, cultural e econômico.

Como se percebe, o acesso pleno aos documentos

arquivísticos consiste no acesso a dois níveis de informação: (1) a informação contida nos documentos arquivísticos – o conteúdo registrado na unidade documental – e (2) a informação que contextualiza, explica e revela a estrutura, a articulação e a relação natural e orgânica entre as unidades documentais, assim como entre essas e as atividades e pessoas envolvidas no registro da primeira. Somente através desse acesso pleno, os arquivos podem assumir sua dimensão social recomendada e estabelecida nas diretrizes e orientações dos organismos da comunidade internacional e nos dispositivos legais nacionais.

Assim, eles podem contribuir com a transparência, com a democracia, com a governança, com o desenvolvimento, com a construção, disseminação e difusão de conhecimento. Além disso, essa transparência contribuiu com maior eficiência das questões administrativas, legais, políticas e econômicas, na formação da cidadania política, civil e social, com a construção da memória individual e coletiva (institucional e social), com a educação, com a ciência e com a cultura.

Mediante o exposto, o presente artigo tem como objetivo apresentar a análise dos dados colhidos na primeira etapa da pesquisa em desenvolvimento¹, cuja temática trata das *exceções legais ao direito de acesso à informação: dimensões contextuais das categorias de informação pessoal nos documentos arquivísticos*; a qual busca responder a seguinte questão: quais são os fatores e fenômenos (requisitos) que indicam que determinados documentos arquivísticos devem ser gerados, estruturados, administrados e interpretados como possuidores de informações que violam a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas? O objetivo é contribuir para a promoção do acesso pleno aos documentos arquivísticos públicos.

¹ A pesquisa está sendo realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação (doutorado) da Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Iniciou-se em julho de 2013 e tem previsão de finalização em julho de 2017.

Na primeira etapa da pesquisa, que aqui se apresenta, foi realizada uma sondagem preliminar sobre a aplicação da LAI no Poder Executivo Federal nos dois primeiros anos (2012 e 2013). Foram utilizados os relatórios disponibilizados pela Controladoria-Geral da União (CGU); e, com a finalidade de obter mais detalhes sobre os pedidos que tiveram o acesso negado, cuja justificativa para a negação do acesso foi pelo motivo “dados pessoais”, foram baixados, no e-SIC², os dados relativos aos anos em questão para estudo e análise.

2 APRESENTAÇÃO DO TEMA E DO PROBLEMA DE PESQUISA

No Brasil, o direito de acesso à informação pública está previsto no capítulo I da Constituição Federal de 1988 – Dos direitos e deveres individuais e coletivos –, especificamente no inciso XXXIII do art. 5º. Também no inciso X, do mesmo artigo, a Constituição brasileira estabelece que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (BRASIL. Constituição, 1988).

Ressalta-se que a carta magna brasileira também especifica, no seu artigo 37, que:

Art. 37 [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL. Constituição, 1988).

² Como o objetivo de garantir com que os órgãos e entidades consigam seguir as regras, prazos e orientações fixados pela LAI, a CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) – <www.acesoainformacao.gov.br/sistema>. Na seção “download de dados”, é permitido fazer o *download* dos dados do sistema. Acesso em: 11 dez. 2014.

Neste sentido, a lei federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, trata sobre os direitos constitucionais supracitados, tendo como foco os documentos arquivísticos produzidos, recebidos, ou seja, acumulados por órgãos públicos:

Art. 4º – Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. (BRASIL. Presidência da República, 1991)

Mais recentemente, a lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), dispôs especificamente sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o direito fundamental de acesso às informações, previsto na Constituição Federal, e em conformidade com os princípios básicos da administração pública brasileira e suas diretrizes³. Mediante o objetivo proposto, a LAI determina em seu artigo 6º que cabe aos órgãos e entidades do poder público (nacionais, estaduais e municipais) assegurarem a

I – gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II – proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III – **proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.** (BRASIL. Presidência da República, 2011, grifo nosso)

³ Os princípios básicos da administração pública e suas diretrizes são elencados no artigo 3º da LAI.

Destaca-se que, de acordo com a LAI (2011), a informação pessoal está “relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” e o seu tratamento deve obedecer aos princípios de transparência, todavia, mantendo-se o respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, assim como às liberdades e garantias individuais.

A mesma lei dispõe que as informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos a contar da sua data de produção, podendo ser autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

De acordo com o disposto no § 4º, do art. 31, da LAI, tal restrição “não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância”. Em relação ao consentimento expresso, a LAI dispõe, no § 3º, do seu artigo 31, que ele será exigido quando as informações forem necessárias:

I – à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; II – à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III – ao cumprimento de ordem judicial; IV – à defesa de direitos humanos; ou V – à proteção do interesse público e geral preponderante. (BRASIL. Presidência da República, 2011)

Além disso, a LAI prevê, no § 5º, do art. 31, que o “regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal”. A esse respeito, destaca-se que, atualmente,

encontra-se em debate, no Brasil, um anteprojeto de lei que “dispõe sobre o tratamento de dados pessoais para proteger a personalidade e a dignidade da pessoa natural”. O anteprojeto encontra-se em discussão na *internet*, no sítio “Pensando o Direito”⁴. Conforme consta no sítio em questão, o objetivo da futura lei é

[...] garantir e proteger, no âmbito do tratamento de dados pessoais, a dignidade e os direitos fundamentais da pessoa, particularmente em relação à sua liberdade, igualdade e privacidade pessoal e familiar, nos termos do art. 5º, incisos X e XII da Constituição Federal.

Na página *online* do Projeto “Pensando o Direito”, explica-se que a intenção é oferecer uma lei que permita que o cidadão tenha controle sobre como suas informações são utilizadas por organizações, empresas e pelo governo, estabelecendo padrões mínimos a serem seguidos e buscando equilibrar “as assimetrias de poder sobre a informação pessoal existente entre o titular dos dados pessoais e aqueles que os usam e compartilham”. O debate público sobre este anteprojeto de lei é aberto aos cidadãos e está ocorrendo por meio de comentários ao texto sugerido. O texto é resultado de um debate público⁵ promovido pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Observatório Brasileiro de Políticas Digitais do comitê gestor da *internet* no Brasil.

Prosseguindo, conforme relatado anteriormente, no Brasil, tanto o direito à informação quanto o direito de intimidade, à vida privada, à honra e à imagem encontram-se elencados na Constituição Federal de 1988 – entre os dispositivos fundamentais

⁴ Disponível em: <<http://participacao.mj.gov.br/dadospessoais/>>. Acesso em: 12 abr. 2015. Para mais informações sobre o Projeto Pensando o Direito acesse: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/o-que-e/>>.

⁵ Esse debate recebeu mais de 14 mil visitas, obtendo mais de 800 contribuições, entre 2010 e 2011. Os subsídios colhidos foram analisados e discutidos no âmbito do Poder Executivo entre os órgãos interessados e foram consolidados no texto ora em discussão na *internet*.

–; direitos esses que, segundo Silva (2011, p. 178-179), constituem garantias de uma convivência que tem como escopo a dignidade, a liberdade e a igualdade de todas as pessoas e que devem ser formalmente reconhecidas e concreta e materialmente efetivadas. Ao discorrer sobre a natureza e eficácia das normas sobre os direitos fundamentais, esse autor comenta que:

A Constituição é expressa sobre o assunto, quando estatui que **as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata**. Mas certo é que isso não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais (SILVA, 2011, p. 180, grifo do autor).

Silva (2011, p. 184) explica que os direitos fundamentais podem ser classificados em cinco grupos – direitos individuais, direitos à nacionalidade, direitos políticos, direitos sociais, direitos coletivos e direitos solidários – dos quais, destaca-se aqui, os individuais e os coletivos. Todavia, vale ressaltar que, segundo Silva (2011, p. 184-185), a Constituição Federal de 1988 “fundamenta o entendimento de que as categorias de direitos humanos fundamentais, nela previstos, integram-se num todo harmônico, mediante influências recíprocas”, de modo que os direitos individuais, por exemplo, “estão contaminados de dimensão social”.

A respeito dos direitos coletivos, o mesmo autor esclarece que “muitos deles sobrevivem ao longo do texto constitucional, caracterizados, na maior parte, como direitos sociais” e que apenas as liberdades de reunião e associação, o direito de entidades associativas de representar seus filiados, o direito de receber informações de interesse coletivo e o direito de petição “restaram subordinados à rubrica dos direitos coletivos” (SILVA, 2011, p. 195).

A respeito do direito à informação, Freitas Nobre (1978, p. 6, *apud* Silva 2011, p. 259-260)⁶, explica que esse direito “não é um direito pessoal, nem simplesmente um direito profissional, mas um direito coletivo”. Argumenta que o direito à informação trata-se de um “*direito coletivo da informação*” ou “*direito da coletividade à informação*”, uma vez que, de acordo com o enunciado no inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição brasileira, “amalgamam-se interesses particulares, coletivos e gerais, donde se tem que não se trata de mero direito individual”.

Em relação aos direitos individuais, Silva (2011, p. 194) apresenta cinco grupos nos quais os mesmos podem ser classificados: direito à vida, direito à intimidade, direito de igualdade, direito de liberdade e direito de propriedade.

Em relação aos conceitos de direito de intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, Silva (2011, p. 206) explica que:

De fato, a terminologia não é precisa. Por isso, preferimos usar a expressão direito à privacidade, num sentido genérico e amplo, de modo a abarcar todas essas manifestações da esfera íntima, privada e da personalidade, que o texto constitucional [...] consagrou. Toma-se, pois, a privacidade como ‘o conjunto de informação acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob seu exclusivo controle, ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem a isso poder ser legalmente sujeito’.

Ampliando a questão acima apresentada, Silva (2011, p. 206 e seguintes, grifo do autor) destaca que “o **direito à intimidade** é quase sempre considerado como sinônimo de *direito à privacidade*”, que “não é fácil distinguir *vida privada* de **intimidade**” e que o direito à preservação da honra e da imagem “não caracteriza propriamente um direito à privacidade e menos à

⁶ NOBRE, F. Comentários à lei de imprensa, lei da informação. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1978.

intimidade” e “sequer integra o conceito de direito à vida privada”.

Observa-se que, no Brasil, essa imprecisão acima relatada é mais complexa. Os termos “pessoal”, “particular” e “privado”, bem como suas variações, quando correlacionados aos termos “documento” e “arquivo”, por exemplo, ora se referem ao teor do documento, ora à condição da entidade produtora e ora a uma condição que justifica o acesso restrito.

De acordo com o *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística* (BRASIL. Arquivo Nacional, 2005, p. 78), do Arquivo Nacional Brasileiro, por exemplo, o termo “documento pessoal” é definido como aquele “cujo teor é de caráter estritamente particular” e como o “documento que serve à identificação de uma pessoa”. Já os termos “arquivo pessoal” e “arquivo privado” (também chamado de arquivo particular) não são associados ao teor, mas às entidades produtoras: o primeiro à pessoa física e o segundo à entidade coletiva de direito privado, família ou pessoa (BRASIL. Arquivo Nacional, 2005, p. 34-35).

Por sua vez, o termo “privacidade” está relacionado ao acesso⁷: “direito que protege os indivíduos da divulgação não autorizada de informações de caráter pessoal” (BRASIL. Arquivo Nacional, 2005, p. 137). Sem contar as imprecisões teóricas em relação aos termos documentos sigilosos e documentos pessoais. Ressalta-se que, no Brasil, até a promulgação da LAI, de acordo com o disposto no § 1º, do art. 23, da lei federal nº 8.159, de 1991 (BRASIL. Presidência da República, 1991), os documentos que continham informações relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem também eram considerados sigilosos. No § 1º, do art. 23, da lei federal nº 8.159, de 1991 (BRASIL. Presidência da República, 1991), revogado pela LAI, constava que: “os

⁷ No mesmo dicionário (BRASIL. Arquivo Nacional, 2005, p. 19), “acesso” é definido como “possibilidade de consulta a documentos e informações” e “função arquivística destinada a tornar acessíveis os documentos e a promover sua utilização”.

documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos”. Com a promulgação da LAI, atualmente é considerada informação sigilosa apenas “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”, ao passo que é considerada informação pessoal “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”.

Ressalta-se, também, que, na literatura da área, alguns autores tratam os documentos possuidores de informações pessoais como sigilosos. Ao apresentar uma breve revisão de literatura sobre documentos sigilosos e acesso no campo da arquivologia, Hott (2012, p. 207), por exemplo, relata que, de acordo com Duchein (1983)⁸, os documentos sigilosos podem ser categorizados em três grandes grupos: “documentos relativos à segurança nacional e à ordem pública; documentos relativos à vida privada [das pessoas]; e documentos relativos aos segredos protegidos por lei”.

Diante dessa imprecisão em relação aos termos “informação pessoal”, “intimidade”, “vida privada”, “honra” e/ou “imagem”, surgem as seguintes indagações: quais as peculiaridades, circunstâncias e conjunturas que marcam, caracterizam e definem certas informações contidas nos documentos arquivísticos públicos, como informações cujo acesso irrestrito viola a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem? Tendo em vista os direitos fundamentais (individuais, coletivos e sociais), como se caracterizam as exceções legais ao direito de acesso à informação?

⁸ DUCHEIN, M. *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada em los archivos*: um estúdio Del RAMP. Paris: Unesco, 1983.

Diante do exposto, a pesquisa em andamento assume como problema a seguinte questão: quais são os fatores e fenômenos (requisitos) que indicam que determinados documentos arquivísticos devem ser gerados, estruturados, administrados e interpretados como possuidores de informações, cujo acesso irrestrito viola a intimidade, a vida privada, a honra e/ou a imagem das pessoas?

Entende-se que, para que essas questões sejam respondidas, é necessário compreender e analisar o contexto dos documentos e, desse modo, considera-se importante identificar e mapear os fatores e fenômenos⁹ que determinam diretamente os conteúdos documentais e como esses devem ser gerados, estruturados, administrados e interpretados. Segundo Thomassem (2006, p. 10), estes fatores e fenômenos compreendem o *contexto arquivístico*: contexto de proveniência (contextos organizacional, funcional e de procedimentos administrativos), o contexto administrativo e o contexto de uso dos documentos, que são determinados pelo contexto sócio-político, cultural e econômico.

Parte-se do pressuposto que, para que um órgão público possa observar a publicidade dos seus atos e informações como preceito geral e ter o sigilo como exceção, bem como fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da administração pública e proteger as informações consideradas pessoais com eficiência e eficácia, tais dimensões contextuais precisam ser consideradas.

3 UMA SONDAÇÃO PRELIMINAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

Na primeira etapa da pesquisa, foi realizada uma sondagem preliminar sobre a aplicação da LAI no Poder Executivo Federal, a qual se apresenta a seguir. Segundo o 1º relatório publicado pela

⁹ Os fatores e fenômenos são entendidos aqui como conjuntos de circunstâncias e conjunturas que cercam e esclarecem um fato.

Controladoria-Geral da União (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013), de 16/05 a 31/12/2012, foram realizadas 55.214 pedidos de acesso à informação, sendo que 44.930 (81,40%) foram concedidos totalmente; 689 (1,2%) tiveram o acesso concedido parcialmente; 4.816 (8,7%) tiveram o acesso negado; 660 (1,1%) não foram respondidos; 1.641 (3%) tratavam-se informações inexistentes; em 1.758 (3,2%) pedidos, o órgão demandado não tinha competência para responder sobre o assunto; e 720 (1,3%) continham pergunta duplicada/repetida (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 23). Um dado relevante para a pesquisa em andamento diz respeito aos acessos negados, uma vez que, segundo a publicação em questão (2013, p. 23), dentre os pedidos que tiveram acesso negado (4.816 pedidos), a maior parte foi baseada na proteção de dados pessoais (2.122 pedidos). As demais razões foram: informação sigilosa classificada conforme a lei 12.527/2011 (312 pedidos); informação sigilosa de acordo com legislação específica (622 pedidos); pedido exige tratamento adicional de dados (392 pedidos); pedido genérico (708 pedidos); e pedido incompreensível (660 pedidos) (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 24).

Em relação aos recursos, o relatório dispõe que eles somaram 3.614 e foram apresentados ao chefe hierárquico do respondente, sendo que 1.210 foram apresentados ao dirigente máximo do órgão ou entidade. Conforme consta na publicação (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 28), “as razões que mais motivaram os recursos foram: informação incompleta; informação recebida não corresponde à solicitada e justificativa para o sigilo insatisfatória ou não informada”. Destaca-se que essa última razão também se mostra relevante para a pesquisa em andamento.

De acordo com a LAI, se um órgão ou entidade não responder a um pedido de acesso dentro do prazo previsto, o solicitante tem garantida a possibilidade de fazer uma reclamação dirigida à autoridade de monitoramento do órgão. Nesse caso, em

2012, foram feitas 181 reclamações, das quais “118 geraram o efeito desejado pelo cidadão: houve registro de resposta do órgão ao pedido de acesso” (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, 2013, p. 28).

Ainda sobre os recursos, segundo a LAI, não havendo concordância com o posicionamento do órgão ou entidade (resposta ao recurso apresentado ao chefe hierárquico do respondente e posteriormente ao dirigente máximo do órgão ou entidade), é permitida a impetração de recurso à Controladoria-Geral da União (CGU) e, se for o caso, posteriormente à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Nesse caso, em 2012, 423 recursos foram julgados pela CGU, sendo que 65% (276) foram julgados até 31/12/2012, todavia, 44% dos recursos analisados foram desprovidos (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 31). Por sua vez, conforme consta no relatório (2013, p. 31-32), 12% foram objeto de provimento total e 2% de provimento parcial. Os outros 7% perderam o objeto (5%) ou não foram conhecidos (2%). Em relação a esses dados, a CGU (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 32-33) explica que:

O elevado percentual de recursos desprovidos em 2012 justifica-se, sobretudo, pela grande quantidade de pedidos negados por não atenderem a exigência legal de especificação da informação [...], ou seja, por serem excessivamente genéricos. Com efeito, pode-se afirmar que se, por um lado, os órgãos federais estão aprendendo a responder aos pedidos, por outro, a população também está aprendendo a perguntar, a solicitar. [...] Grande parte desses casos encontra seu desprovisionamento na análise de mérito, uma vez que costumam apresentar ou uma deficiência no modo pelo qual o recorrente formula a solicitação ou uma compreensão equivocada do escopo da Lei.

Como se percebe, a justificativa refere-se à necessidade dos órgãos e entidades do poder público, bem como do cidadão, de

compreenderem melhor os dispositivos legais e suas aplicações; fato esse que reafirma a necessidade da pesquisa em tela.

Ainda em relação aos recursos, a CGU (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2013, p. 33) destacou que

Dos 81 recursos em que o resultado do julgamento foi favorável ao cidadão, em 21 deles a informação solicitada pelo recorrente foi entregue antes mesmo de a CGU proferir decisão pelo provimento do recurso. Nesses casos, a CGU logrou êxito em sensibilizar o órgão recorrido quanto à legalidade do interesse do cidadão, resultado do intensivo uso da faculdade estabelecida no artigo 23 do Decreto 7.724/2012.

Quanto aos recursos apresentados à CMRI, esses somaram o quantitativo de 54 no ano de 2012. Dos 54 casos julgados, “2 não foram conhecidos, pela ausência dos pressupostos de admissibilidade. Nos demais, a Comissão acompanhou o entendimento da Controladoria-Geral da União”.

Em relação à implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, no período compreendido entre 01/01/2013 e 31/12/2013, a CGU publicou um 2º relatório (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014). Essa publicação informa que foram feitos 86.661 pedidos de informação no período em questão, sendo que 61.440 tiveram o acesso plenamente concedido, 3.397 foram atendidos parcialmente, ou seja, “74,8% das informações solicitadas foram entregues ao cidadão, ainda que parcialmente” (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 11-12). Em contrapartida, 9.608 pedidos de acesso (11,20%) foram negados. Os outros pedidos referiam-se a informações não existentes (2.166); informações cujo órgão demandado não tinha competência para responder sobre o assunto (3.712); perguntas duplicadas/repetidas (1.520); e não eram efetivamente pedidos de informação (3.978).

Em 2013, assim como ocorreu no ano de 2012, o principal motivo que levou à negação dos acessos foi a proteção de dados pessoais (39,59%), fato esse relevante para o processo

investigativo proposto. Os outros motivos foram: pedidos genéricos (13,01%); pedidos incompreensíveis (9,36%); informação sigilosa de acordo com legislação específica (14,93%); informação sigilosa classificada conforme a lei nº 12.527/2011 (3,82%); processos desproporcionais ou desarrazoados (3,82%); processos decisórios em curso (6,18%); e pedidos que exigem tratamento adicional de dados (9,29%) (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 13-14).

A publicação da CGU - Controladoria-Geral da União, (2014, p. 24) relata que foram totalizados 6.170 recursos (7,11%) apresentados ao chefe hierárquico superior do respondente; 1.932 (2,22%) encaminhados ao dirigente máximo do órgão ou entidade; 1.023 (1,18%) apresentados à CGU¹⁰; e 197 (0,23%) à CMRI. As razões que mais motivaram os recursos apresentados ao chefe hierárquico superior do respondente e encaminhados ao dirigente máximo do órgão ou entidade foram: “informação incompleta, informação recebida não corresponde à solicitada e justificativa para o sigilo insatisfatória ou não informada” (BRASIL. CGU 2014, p. 25).

Mais uma vez, assim como aconteceu com os dados relativos ao período de 2012, essa última razão é relevante para o processo investigativo proposto. Dos recursos impetrados ao chefe hierárquico superior do respondente, 42,75% foram deferidos e 46,77% indeferidos. Em relação aos recursos que foram encaminhados à autoridade máxima do órgão ou entidade, 25,63% foram deferidos (BRASIL. CGU, 2014, p. 26).

Em relação aos recursos encaminhados à CGU, observa-se que eles compreenderam um número bem maior que em 2012. Em 2012 foram 101 e, já em 2013, foram 1.219 recursos¹¹ (BRASIL. CGU, 2014, p. 57).

¹⁰ Na mesma publicação (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 57) consta que: “A Controladoria-Geral da União recebeu 1.219 recursos em 2013”.

¹¹ A esse respeito, consultar a nota de rodapé anterior.

Dos recursos impetrados ao órgão em questão, foram julgados 936, os quais obtiveram a seguinte distribuição: 300 foram atendidos parcialmente ou integralmente, sendo que 190 foram “atendidos antes do efetivo julgamento em razão da reconsideração por parte do órgão recorrido, obtida por intermédio da CGU”; 430 recursos foram julgados e desprovidos; e 206 não puderam ser conhecidos “por não atenderem os pressupostos recursais básicos”.

Ao comparar os anos de 2012 e 2013, a CGU (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 59) também verificou que “triplicou o percentual de recursos em que houve a perda do objeto”, ou seja, “a informação inicialmente negada foi entregue pelo órgão recorrido em decorrência de negociação desenvolvida pela CGU ao longo da instrução dos recursos”. Além disso, o órgão em questão (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 59) constatou que também houve um aumento do número de recursos não conhecidos, o que, segundo o mesmo, “se justifica pelo frequente uso da LAI para solicitações fora de seu escopo”.

Aos 197 recursos encaminhados à CMRI, em 2013, somaram-se 4 recursos remanescentes de 2012. Dos 201 recursos, a referida Comissão analisou e decidiu 200, ficando 1 para ser decidido em 2014. Do total de recursos analisados, “172 foram conhecidos, 1 conhecido parcialmente e 27 não conhecidos”. O relatório aponta que “dos 172 recursos conhecidos, um resultou em mérito provido e 171 resultaram em mérito não provido. O recurso conhecido parcialmente também resultou em mérito não provido” (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 63).

No relatório referente a 2013, a CGU estratificou alguns dados, dentre os quais alguns são relevantes para o estudo pretendido. Dos 86.661 pedidos de informação recebidos, 57.794 (66,7%) foram apresentados às agências reguladoras, às estatais, aos ministérios e às universidades. Desses, foram respondidos 57.754 pedidos, sendo que 5.984 (10,4%) tiveram o acesso negado (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 34-35). Todavia, na mesma publicação consta que o número de pedidos

de informação, encaminhados aos quatro segmentos em análise e cujo acesso foi negado, tem uma soma de 7.555.

Destaca-se que, a partir desse ponto, a publicação passa a apresentar as análises considerando esse último valor. Nesse caso, o relatório (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2014, p. 36-37) aponta que o motivo utilizado para justificar a maioria das negações foi proteção de dados pessoais (34,3%). Como se percebe, mais uma vez a proteção de dados pessoais se sobressai entre os demais.

Diante dos dados estatísticos apresentados pela CGU, no que se refere às informações pessoais, considera-se que elas merecem ser problematizadas, uma vez que: (1) o motivo que justificou a maioria dos pedidos de informações negadas foi por se referirem a dados pessoais; e (2) um percentual considerável de recursos recebeu provimento em todas as instâncias.

Sendo assim, surge a seguinte hipótese: pode haver uma irregularidade, e/ou uma dificuldade, e/ou uma persistência da cultura do segredo por parte dos servidores, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, em relação à definição de informações pessoais. Por outro lado, também, pode ocorrer uma dificuldade por parte do cidadão em relação aos pedidos de informação apresentados, ao solicitarem acesso a informações que não fazem *jus*, por se tratarem de dados pessoais; haja vista que, vários pedidos negados na primeira instância, também foram recusados nas instâncias posteriores.

Ou seja, salvo a hipótese de “malícia” e/ou “insistência” por parte do cidadão, pode-se inferir que existe a possibilidade do cidadão também não compreender, com propriedade, os conceitos de intimidade, vida privada, honra e imagem.

Com a finalidade de obter mais detalhes sobre os pedidos que tiveram o acesso negado nos anos de 2012 e 2013, cuja justificativa para a negação do acesso foi pelo motivo “dados pessoais”, em 11/12/2014, foram baixados, no e-SIC¹², os dados

¹² Como o objetivo de garantir com que os órgãos e entidades consigam seguir

relativos aos anos em questão para estudo e análise. Os dados baixados foram transferidos para uma base de dados elaborada para a pesquisa, em formato ACCESS. Após a realização de cruzamentos dos dados, foi possível verificar as situações apresentadas abaixo.

No ano de 2012, 2.125 pedidos de acesso foram negados, por se referirem a “dados pessoais”¹³, sendo que 1.939 foram solicitados por pessoas físicas e 186 por pessoas jurídicas. Em relação aos pedidos realizados por pessoas físicas, foi possível observar que a maioria dos solicitantes possui ensino superior.

Tabela 1 – Escolaridade das pessoas físicas que tiveram os pedidos negados por se referirem a “dados pessoais” – ano de 2012.

Escolaridade	Quantidade de pedidos	Totais
mestrado/doutorado	120	1.125
pós-graduação	292	
ensino superior	713	
ensino médio	553	671
ensino fundamental	118	
sem instrução formal	13	13
não responderam	130	130

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC¹⁴.

Tendo em vista que a maioria tem nível de escolaridade

as regras, prazos e orientações fixados pela LAI, a CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) – <www.acessoainformacao.gov.br/sistema>. Na seção “Download de dados” é permitido fazer o *download* dos dados do sistema. Acesso em: 11 dez. 2014.

¹³ Os números não conferem com os divulgados no relatório publicado pela Controladoria-Geral da União (2013). Como a base de dados e-SIC é atualizada diariamente, justifica a não concordância, uma vez que, quando efetuada a coleta de dados para a elaboração do relatório, alguns pedidos poderiam ter sido concluídos e/ou atualizados no sistema.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/DownloadDados.aspx>>. Acesso em: 11 dez. 2014.

elevado, pressupõe-se que possui capacidade de análise, interpretação e reflexão mais apuradas e teria menos dificuldade em relação à aplicação do texto legal e seus direitos.

Porém, os dados sugerem que, salvo a hipótese de “malícia” e/ou “insistência” por parte dos solicitantes em solicitar informações que não têm direito, existe a possibilidade do cidadão não compreender, com propriedade, os conceitos de intimidade, vida privada, honra e imagem.

Os cinco órgãos do Poder Executivo Federal que obtiveram as maiores quantidades de pedidos de informações de pessoas físicas negados por se referirem a dados pessoais foram:

Tabela 2 – Pedidos de acesso de pessoas físicas que foram negados por se referirem a “dados pessoais” x órgão destinatário – ano de 2012.

Órgãos destinatários	Quantidade de pedidos negados por se referirem a dados pessoais
Banco Central do Brasil	993
Caixa Econômica Federal	326
Ministério do Trabalho e Emprego	204
Instituto Nacional do Seguro Social	111
Departamento de Polícia Federal	88

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Chama atenção a quantidade de pedidos negados por se referirem a dados pessoais, nas instituições bancárias/financeiras. É lógico que os recursos financeiros dos indivíduos também estão relacionados à privacidade, todavia, à primeira vista, supõe-se que a maioria das informações pessoais (relativas à honra, imagem, vida privada e intimidade) é gerada em atividades que envolvem investigações, serviços de inteligência, relacionadas à justiça, como o Departamento de Polícia Federal, por exemplo, ou que lidam diretamente com gestão de recursos humanos, benefícios (como assistência social e previdência) ou com a prestação de serviços de saúde.

Ao verificar as categorias e subcategorias¹⁵ em que foram classificados os pedidos de acesso negados por se referirem a “dados pessoais”, mais uma vez obteve-se uma surpresa, uma vez que a maioria foi classificada na categoria “Economia e finanças” (1.346 pedidos negados), nas subcategorias “Economia” (731 pedidos negados) e “Finanças” (511 pedidos negados).

Destaca-se que a categoria “Pessoa, família e sociedade”, que à primeira vista contemplaria informações pessoais, naturalmente, teve 199 pedidos negados, ou seja, um número bem distante das categorias e subcategorias citadas anteriormente. Ressalta-se que categorias como “Defesa e segurança” e “Saúde” também não tiveram números tão expressivos.

Tabela 3 – Categoria e subcategoria dos pedidos de acesso de pessoas físicas que foram negados por se referirem a “dados pessoais” – ano de 2012.

Categoria	Subcategoria	Quantidade	Total
Agricultura, extrativismo e pesca	Abastecimento	01	02
	Pecuária	01	
Ciência, informação e	Ciência e tecnologia	01	132

¹⁵ De acordo com o “Dicionário de dados dos relatórios de pedidos”, disponível na página do e-SIC (Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/DownloadDados.aspx>>. Acesso em: 11 dez. 2014.), a categoria e a subcategoria do pedido são atribuídas pelo SIC, de acordo com o Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE). “A expectativa é que o VCGE seja usado para classificar qualquer conteúdo de informação [...] que não seja classificado outra forma mais específica de indexação. O VCGE é feito para ser consultado pelo público geral e seu processo de indexação deve ser feito por pessoas que não são profissionais especializados (biblioteconomistas, arquivologistas etc.)” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2014, p. 6). Como se percebe, o VCGE não é um vocabulário especializado, uma vez que os indexadores são pessoas não especializadas no uso de vocabulários. “O VCGE se compõe de dois grupos de informações: termos e relacionamentos” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2014, p. 10). O mesmo não apresenta definições para os termos inclusos.

comunicação	Comunicação	14	
	Informação – Gestão, preservação e acesso	117	
Comércio, serviço e turismo	Comércio e serviços	05	05
Defesa e segurança	Defesa nacional	15	48
	Segurança pública	32	
	Serviço de inteligência	01	
Economia e finanças	Administração financeira	100	1.346
	Economia	731	
	Encargos financeiros	04	
	Finanças	511	
Educação	Assistência ao estudante	02	59
	Educação profissional e tecnológica	12	
	Educação superior	22	
	Profissionais de educação	14	
	Sistema educacional – avaliação	09	
Governo e política	Administração pública	24	24
Justiça e legislação	Justiça	15	19
	Legislação e jurisprudência	04	
Meio ambiente	Cidadania ambiental	01	01
Pessoa, família e sociedade	Assistência e desenvolvimento social	11	199
	Família	01	
	Pessoa	83	
	Previdência social	102	
	Proteção e defesa do cidadão	03	
Relações internacionais	Estrangeiro	20	23
	Organizações internacionais	01	
	Serviços consulares	02	
Saúde	Recursos humanos em saúde	27	28
	Sistema de informação e saúde	01	

Trabalho	Legislação trabalhista	197	216
	Política trabalhista	18	
	Profissões e ocupações	01	
Transporte e trânsito	Trânsito	06	13
	Transporte aéreo	01	
	Transporte aquaviário	01	
	Transporte rodoviário	05	

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Julgou-se importante verificar se os solicitantes ficaram satisfeitos com a resposta inicial ou se apresentaram recursos e/ou reclamações, conforme previsto na LAI. Após cruzamento dos dados, foi possível observar que dos 2.125 pedidos de acesso negados por se referirem a “dados pessoais”, 153 tiveram recursos e/ou reclamações apresentados pelos solicitantes (144 por pessoas físicas e 9 por pessoas jurídicas). Em relação aos 144 recursos e/ou reclamações que foram apresentados por pessoas físicas, as razões que motivaram foram as seguintes: justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada (52 recursos); informação recebida não corresponde à solicitada (21 recursos); informação incompleta (18 recursos); ausência de justificativa legal para a classificação (9 recursos); grau de sigilo não informado (3 recursos); informação classificada por autoridade sem competência (3 recursos); grau de classificação inexistente (1 recurso); informação recebida por meio diferente do solicitado (1 recurso); outros (34 recursos); e resposta não foi dada no prazo (2 reclamações). Chama a atenção o número de recursos que foram motivados por justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada, haja vista que nessa situação deveria ter sido explicado, com clareza e consistência, que as informações se referiam à honra, intimidade, privacidade e/ou imagem de determinadas pessoas. O mesmo deveria ter ocorrido em relação aos pedidos cujos recursos foram motivados por ausência de justificativa legal para a classificação e grau de sigilo não informado.

Destes 142 recursos¹⁶, 124 foram respondidos, a saber:

Tabela 5 – Respostas aos recursos cuja justificativa para a negação do acesso, na primeira instância, foi “dados pessoais” – ano de 2012.

	1 ^a instância	2 ^a instância	3 ^a instância (CGU)	4 ^a instância (CMRI)	Total
Deferido	21	05	02	-	28
Parcialmente deferido	14	02	-	-	16
Indeferido	61	12	04	-	77
Não conhecimento	-	-	03	-	03
Em tramitação	11	07	-	-	18

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Nesse quesito, à primeira vista, ou seja, sem uma análise pormenorizada dos dados demandados e negados, tem-se 28 situações em que o pedido solicitado não se referia a dados pessoais, ou seja, existe a possibilidade de um equívoco do órgão/servidor que recebeu a solicitação; e 77 situações em que se tem a possibilidade de equívoco do demandante ao solicitar informação que não tinha direito, por se tratar de informação que viola a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Como se percebe, mais uma vez pode-se inferir que existem dificuldades de interpretação em relação à definição e identificação de informações pessoais dos dois lados: tanto pelo demandante quanto pelo demandado, salvo a hipótese de “malícia” de ambas as partes, “o desrespeito proposital” aos dispositivos legais ou “insistência”.

Também foi possível verificar que a maioria dos solicitantes que tiveram seus recursos indeferidos possui um nível de

¹⁶ Foram excluídas as duas reclamações.

escolaridade elevado, no mínimo ensino superior (tabela 6), o que pressupõe que tenham adquirido, naturalmente, capacidade de análise, interpretação e reflexão mais apuradas; e teria menos dificuldade em relação à aplicação do texto legal e seus direitos. Dessa forma, mais uma vez entende-se que podem ocorrer problemas na compreensão, com propriedade, dos conceitos de intimidade, vida privada, honra e imagem.

Tabela 6 – Escolaridade dos demandantes (pessoas físicas) que apresentaram recursos x resposta obtida – ano de 2012.

	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Pós-graduação	Mestrado/doutorado	Não respondeu
Deferido	01	04	12	06	04	01
Parcialmente deferido	00	01	06	05	03	01
Indeferido	01	07	26	23	15	05
Não conhecimento	00	00	03	00	00	00
Em tramitação	00	02	11	04	01	00

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Em relação às categorias e subcategorias dos pedidos que obtiveram os recursos deferidos e indeferidos, tem-se o seguinte cenário:

Tabela 7 – Categoria e subcategoria dos pedidos de acesso de pessoas físicas negados por se referirem a dados pessoais e que posteriormente foram apresentados recursos e que foram deferidos ou indeferidos – ano de 2012.

Categoria	Deferidos	Indeferidos	Subcategoria	Deferidos	Indeferidos
Agricultura, extrativismo e pesca	01	00	Abastecimento	01	00
Ciência, informação e	04	09	Comunicação	01	05

comunicação			Informação – Gestão, preservação e acesso	03	04
Comércio, serviço e turismo	00	02	Comércio e serviços	00	02
Defesa e segurança	01	04	Defesa nacional	01	01
			Segurança pública	00	03
Economia e finanças	12	33	Administração financeira	03	03
			Economia	06	22
			Encargos financeiros	00	01
			Finanças	03	07
Educação	02	06	Educação profissional e tecnológica	01	00
			Educação superior	01	02
			Profissionais de educação	00	03
			Sistema educacional – avaliação	00	01
Governo e política	01	02	Administração pública	01	02
Pessoa, família e sociedade	02	11	Pessoa	02	04
			Previdência social	00	07
Relações internacionais	01	03	Estrangeiro	01	03
Saúde	00	01	Recursos humanos	00	01

			em saúde		
Trabalho	04	04	Legislação trabalhista	03	01
			Política trabalhista	01	03
Transporte e trânsito	00	01	Transporte aquaviário	00	01

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Como ocorrido nas análises anteriores, a categoria “Economia e finanças” e a subcategoria “Economia” se sobressaíram em relação às demais. Destaca-se que a categoria “Pessoa, família e sociedade”, no quesito indeferidos, ficou em segundo lugar. O mesmo ocorreu com a subcategoria “Previdência”.

No ano de 2013, 3.733 pedidos de acesso foram negados por se referirem a “dados pessoais”, sendo que 3.474 foram solicitados por pessoas físicas e 259 por pessoas jurídicas.

Em relação aos pedidos realizados por pessoas físicas, mais uma vez, foi possível observar que a maioria dos solicitantes são pessoas instruídas e possuem ensino superior, porém os quantitativos foram mais equilibrados que em 2012.

Tabela 8 – Escolaridade das pessoas físicas que tiveram os pedidos negados por se referirem a dados pessoais – ano de 2013.

Escolaridade	Quantidade de pedidos	Totais
Mestrado/doutorado	457	1.820
Pós-graduação	140	
Ensino superior	1.223	
Ensino médio	1.101	1.415
Ensino fundamental	314	
Sem instrução formal	49	49
Não responderam	190	190

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Os quintos órgãos do Poder Executivo Federal que obtiveram as maiores quantidades de pedidos de informações de pessoas físicas negados por se referirem a dados pessoais foram:

Tabela 9 – Pedidos de acesso de pessoas físicas que foram negados por se referirem a “dados pessoais” x órgão destinatário – ano de 2013.

Órgãos destinatários	Quantidade de pedidos negados por se referirem a dados pessoais em cada órgão
Banco Central do Brasil	1.241
Instituto Nacional do Seguro Social	1.053
Ministério do Trabalho e Emprego	295
Caixa Econômica Federal	285
Departamento de Polícia Federal	118

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Assim como em 2012, o maior quantitativo de pedidos negados por se referirem a dados pessoais foi nas instituições bancárias/financeiras (1.592 pedidos negados), em especial no Banco Central do Brasil. Porém, em 2013, instituições como o Instituto Nacional de Seguro Social, o Ministério do Emprego e Trabalho e o Departamento de Política Federal, que, à primeira vista, supõe-se que lidam naturalmente com informações pessoais, foram mais significativos.

Em relação às categorias, em 2013, o quadro se mostrou mais equilibrado, apesar da categoria “Economia e finanças” (1.618 pedidos negados) se sobressair; porém, a categoria “Pessoa, família e sociedade”, que, à primeira vista, contemplaria informações pessoais naturalmente, teve 1.133 pedidos negados. A categoria “Trabalho” também teve um número expressivo, 316 pedidos negados. Em relação às subcategorias, em 2013, sobressaiu-se “Finanças” (1.118 pedidos negados), seguida da subcategoria “Previdência social” (1.046 pedidos negados).

Tabela 10 – Categoria e subcategoria dos pedidos de acesso de pessoas físicas negados por se referirem a dados pessoais – ano de 2013.

Categoria	Subcategoria	Quantidade	Total
Agricultura, extrativismo e pesca	Abastecimento	03	07
	Assistência técnica	03	
	Política agrícola	01	
Ciência, informação e comunicação	Ciência e tecnologia	03	109
	Comunicação	23	
	Informação – Gestão, preservação e acesso	83	
Comércio, serviço e turismo	Comércio e serviços	03	03
Defesa e segurança	Defesa nacional	14	66
	Segurança nacional	02	
	Segurança pública	46	
	Serviço de inteligência	04	
Economia e finanças	Administração financeira	276	1.618
	Economia	220	
	Encargos financeiros	04	
	Finanças	1.118	
Educação	Educação básica	07	44
	Educação de jovens e adultos	01	
	Educação profissional e tecnológica	06	
	Educação superior	19	
	Legislação educacional	01	
	Profissionais de educação	06	
	Sistema educacional – avaliação	04	
Governo e política	Administração pública	60	64
	Organização do Estado	03	

	Política	01	
Indústria	Recursos energéticos	09	09
Justiça e legislação	Justiça	10	16
	Legislação e jurisprudência	06	
Meio ambiente	Gestão do meio ambiente	02	04
	Infrações ambientais	01	
	Qualidade ambiental	01	
Pessoa, família e sociedade	Assistência e desenvolvimento social	05	1133
	Família	06	
	Pessoa	68	
	Previdência social	1.046	
	Proteção e defesa do cidadão	08	
Relações internacionais	Estrangeiro	47	48
	Política externa	01	
Saúde	Auditoria em saúde	01	19
	Participação e controle social em saúde	04	
	Recursos humanos em saúde	14	
Trabalho	Fiscalização do trabalho	43	316
	Legislação trabalhista	11	
	Mercado de trabalho	163	
	Política trabalhista	93	
	Profissões e ocupações	04	
	Qualificação e aprendizagem profissional	01	
	Trabalho estrangeiro	01	
Transporte e trânsito	Trânsito	01	10
	Transporte aéreo	06	

	Transporte aquaviário	01	
	Transporte rodoviário	02	

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Quando verificado se os solicitantes apresentaram recursos e/ou reclamações, conforme previsto na LAI, observou-se que, dos 3.733 pedidos que foram negados por se referirem a “dados pessoais”, 235 tiveram recursos e/ou reclamações apresentados pelos solicitantes (224 por pessoas físicas e 11 por pessoas jurídicas).

Em relação aos 224 recursos e/ou reclamações apresentados por pessoas físicas, as razões que motivaram foram as seguintes: justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada (70 recursos); informação incompleta (29 recursos); informação recebida não corresponde à solicitada (28 recursos); ausência de justificativa legal para a classificação (27 recursos); grau de sigilo não informado (2 recursos); informação classificada por autoridade sem competência (1 recurso); grau de classificação inexistente (1 recurso); informação recebida por meio diferente do solicitado (1 recurso); prazo de classificação inadequado para o sigilo (1 recurso); e outros (64 recursos).

Assim como em 2012, chama atenção o número de recursos motivados por justificativa para o sigilo insatisfatória/não informada, haja vista que, nessa situação, deveria ter sido explicado com clareza e consistência que as informações se referiam à honra, intimidade, privacidade e/ou imagem de determinadas pessoas. O mesmo deveria ter ocorrido em relação aos pedidos cujos recursos foram motivados por ausência de justificativa legal para a classificação e grau de sigilo não informado.

Destes 224 recursos, 210 foram respondidos, a saber:

Tabela 12 – Respostas aos recursos cuja justificativa para a negação do acesso, na primeira instância, foi “dados pessoais” – ano de 2013.

	1^a instância	2^a instância	3^a instância (CGU)	4^a instância (CMRI)	Total
Deferido	29	13	02	-	44
Parcialmente deferido	09	02	01	-	12
Indeferido	101	31	10	-	142
Não conhecimento	01	01	08	-	10
Perda de objeto	-	-	02	-	02
Em tramitação	08	-	01	02	11
Não respondido	02	01	-	-	03

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Nesse quesito, à primeira vista, ou seja, sem uma análise pormenorizada dos dados demandados e negados, tem-se 44 situações em que o pedido solicitado não se referia a dados pessoais e, assim, existe a possibilidade de um equívoco do órgão/servidor que recebeu a solicitação; e 142 situações em que se tem a possibilidade de equívoco do demandante ao solicitar informação que não tinha direito por se tratar de informação que viola a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Como se percebe, mais uma vez pode-se inferir que existem dificuldades de interpretação em relação à definição e identificação de informações pessoais dos dois lados: tanto pelo demandante quanto pelo demandado, salvo a hipótese de “malícia” de ambas as partes, “o desrespeito proposital” aos dispositivos legais ou “insistência”.

Tabela 13 – Escolaridade dos demandantes (pessoas físicas) que apresentaram recursos x resposta obtida – ano de 2013.

	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Pós-graduação	Mestrado/doutorado	Não respondeu
Deferido	01	02	19	13	07	02
Parcialmente deferido	-	01	05	03	-	03
Indeferido	08	33	55	22	11	12
Não conhecimento	01	04	02	01	01	01
Perda de objeto	-	-	01	-	-	01
Em tramitação	-	-	04	04	02	01
Não respondido	-	-	01	02	-	-

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Como pode ser percebido, a maioria dos solicitantes, que teve seus recursos indeferidos, possui nível de escolaridade elevado, no mínimo ensino superior.

Conforme mencionado anteriormente, supõe-se que eles tenham adquirido, naturalmente, capacidade de análise, interpretação e reflexão mais apuradas; e teriam menos dificuldade em relação à aplicação do texto legal e seus direitos. Dessa forma, mais uma vez entende-se que podem ocorrer problemas na compreensão, com propriedade, dos conceitos de intimidade, vida privada, honra e imagem.

Em relação às categorias e subcategorias dos pedidos que obtiveram os recursos deferidos e indeferidos, em 2013 teve-se o seguinte cenário:

Tabela 14 – Categoria e subcategoria dos pedidos de acesso de pessoas físicas negados por se referirem a dados pessoais e que posteriormente foram apresentados recursos e que foram deferidos ou indeferidos – ano de 2013.

Categoria	Deferidos	Indeferidos	Subcategoria	Deferidos	Indeferidos
Ciência, informação e comunicação	05	13	Comunicação	-	02
			Informação – Gestão, preservação e acesso	05	11
Comércio, serviço e turismo	-	01	Comércio e serviços	-	01
Defesa e segurança	-	05	Defesa nacional	-	02
			Segurança pública	-	03
Economia e finanças	24	35	Administração financeira	19	11
			Economia	03	03
			Finanças	02	21
Educação	03	10	Assistência ao estudante	01	-
			Educação profissional e tecnológica	01	03
			Educação superior	01	03
			Profissionais de educação	-	03
			Sistema educacional – avaliação	-	01
Governo e política	03	12	Administração pública	03	12
Indústria	-	05	Recursos energéticos	-	05
Pessoa, família e	05	41	Pessoa	-	03
			Previdência	05	37

sociedade			social		
			Proteção e defesa do cidadão		
Relações internacionais	-	01	Estrangeiro	-	01
Saúde	-	01	Auditoria em saúde	-	01
Trabalho	02	15	Fiscalização do trabalho	-	02
			Legislação trabalhista	-	01
			Mercado de trabalho	02	04
			Política trabalhista	-	05
			Trabalho estrangeiro	-	03
Transporte e trânsito	02	02	Trânsito	02	-
			Transporte rodoviário	-	02

Fonte: Dados da pesquisa colhidos no e-SIC.

Destaca-se que, aqui, a categoria “Pessoa, família e sociedade”, no quesito indeferidos, ficou em primeiro lugar. O mesmo ocorreu com a subcategoria “Previdência”. Todavia, como ocorrido nas análises anteriores, a categoria “Economia e finanças” e a subcategoria “Finanças” (entre os indeferidos) e “Administração financeira” (entre os deferidos) obtiveram números relevantes.

Diante dos cruzamentos e análises dos dados baixados no e-SIC, em relação aos pedidos que obtiveram o acesso negado por se referirem a “dados pessoais”, referentes aos anos de 2012 e 2013, justifica-se, novamente, a problematização da temática da pesquisa em andamento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser observado, após uma primeira sondagem, referente aos dois primeiros anos de aplicação de LAI, justifica-se a necessidade da realização de um estudo aprofundado sobre a temática em questão. Tendo em vista a imprecisão em relação a “dados pessoais” e, conseqüentemente, aos termos intimidade, vida privada, honra e imagem, pode-se concluir que: existe uma possibilidade real de irregularidades e/ou uma dificuldade por parte dos servidores, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal no quesito definição de informações pessoais; bem como ocorre uma dificuldade por parte do cidadão, em relação aos pedidos de informação apresentados. Frente a essa constatação, entende-se que é preciso construir uma plataforma teórica capaz de evidenciar requisitos que caracterizam as informações pessoais, de modo que seja possível promover o acesso pleno aos documentos arquivísticos públicos, respeitando as exceções legais de acesso.

Parte-se do pressuposto que ao identificar tais requisitos é possível contribuir na identificação, principalmente por parte dos arquivistas que atuam no poder público, dos documentos arquivísticos que devem ser gerados, estruturados, administrados e interpretados como possuidores de informações que violam a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas.

Dessa forma, na próxima etapa desta pesquisa¹⁷, pretende-se fazer uso do estudo exploratório ou pesquisa bibliográfica (pesquisa teórica). Propõe-se um resgate teórico sistematizado, identificando aspectos convergentes e traços característicos e distintivos em relação aos termos informação pessoal, intimidade, vida privada, honra e imagem, elencados nos dispositivos constitucionais e legais brasileiros.

Pretende-se, com o estudo exploratório ou pesquisa bibliográfica, compreender e explicar, com clareza, a partir das

¹⁷ A previsão de término da próxima etapa da pesquisa é julho de 2017.

referências teóricas, o tema de interesse, os seus fenômenos e o problema de pesquisa, para o qual se procura respostas, além de seus desdobramentos, levantando, assim, informações e conhecimentos com a finalidade de encontrar um quadro teórico de referência. Almeja-se explorar a plataforma teórica, efetuando exercícios de identificação, sistematização e análise, buscando, assim, articular os aspectos da teoria que fundamentam e definem as categorias de informações pessoais, ou seja, que violam a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, para que seja possível estabelecer uma “cartografia” de requisitos.

Além disso, pretende-se acompanhar, atualizar e analisar os dados referentes aos pedidos de informação junto ao Poder Executivo Federal brasileiro, disponíveis na base de dados e-SIC, bem como os recursos apresentados, cujas justificativas para a negação ao acesso tenham sido “dados pessoais”. Faz-se necessário acompanhar os dados para verificar se até a finalização da pesquisa em andamento, houve mudanças significativas no cenário ou se os fenômenos se mantiveram, conforme visualizado na primeira sondagem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Arquivo Nacional. **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

BRASIL. Constituição (1988), de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1998.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, no inciso II, do § 3º, do art. 37, e no § 2º, do art. 216, da Constituição Federal; altera a lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1991.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **1º Relatório sobre a implementação da lei n. 12.527/2011**: Lei de Acesso à Informação: 2011- 2012. Brasília: [CGU], 2013. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/1relatoriolai.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório sobre a implementação da lei n. 12.527**: Lei de Acesso à Informação. Poder Executivo Federal 2013. Brasília: [CGU], 2014. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. **VCGE**: Vocabulário de Governo Eletrônico. Brasília: MP; SLTI, 2014. Disponível em: <<http://vocab.e.gov.br/id/governo#content>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

CAMPOS, J. F. G. Arquivos pessoais, acesso e memória: questões em pauta. **Informação & Informação**, Londrina, v. 18, n. 2, p. 150-167, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/16166>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. **Princípios de acesso aos arquivos** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/media/publicacoes/principios_de_acesso.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2015.

HOTT, D. F. M. Dispositivos normativos de acesso aos documentos sigilosos nos arquivos brasileiros. *In*: RODRIGUES, G. M.; COSTA, M. G. da. **Arquivologia**: configurações da pesquisa no Brasil: epistemologia, formação, preservação uso e acesso. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012, p. 205-235.

INDOLFO, A. C. O acesso às informações públicas: retrocessos e avanços da legislação brasileira. **Informação Arquivística**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 4-23, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.aaerj.org.br/ojs/index.php/informacaoarquivistica/article/view/14>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2011.

THOMASSEM, T. Uma primeira introdução à arquivologia. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 5-16, jan./jun. 2006.

PERSONAL INFORMATION: A SURVEY ON THE APPLICATION FOR ACCESS TO INFORMATION LAW IN FEDERAL EXECUTIVE POWER

Abstract: *This paper aims to present research in development under the Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação (PhD) – Escola de Ciência da Informação/Universidade Federal de Minas Gerais – , whose theme is The legal exceptions to the right to access to information: contextual dimensions of the categories of personal information in the archival documents as well as preliminary data collected in its first stage. After an initial survey, relative to the first two years of implementation the Law of Access to Information (Brazilian Federal Act 12.527/2011), in the Federal Executive Power, it was found an inaccuracy regarding the words personal information, intimacy, privacy, honor and/or image and confirmed the need to carry out a study on the subject in question.*

Keywords: *Right to Information. Personal Information. Archival Document.*

Originais recebidos em: 17/02/2016

Aceito para publicação em: 04/05/2016

Publicado em: 13/06/2016