



Resenha do artigo intitulado “Lei geral de proteção de dados (LGPD) e a Lei de acesso à informação pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu”¹

Review of an article entitled “General data protection law (LGPD) and the Access to public information law (LAI): a dialogue (im)possible? The influences of european law”

Eliseu Fernando Silveira de Carvalho²


 <https://orcid.org/0009-0000-5958-7668>


 <http://lattes.cnpq.br/0299575720620279>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: eliseufernando33@gmail.com

Kenya de Freitas Rosa³

 <https://orcid.org/0009-0009-6691-022X>

 <https://lattes.cnpq.br/3682210985382384>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: email@gmail.com

Resumo

Esta é uma resenha do artigo intitulado “Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu”. Esse artigo é de autoria de: Têmis Limberger. O artigo aqui resenhado foi publicado na “Revista de Direito Administrativo (FGV)”, vol. 281, p. 113-144, 2022.

Palavras-chave: Proteção de dados pessoais. Acesso à informação pública. Tratamento de dados pelo poder público. Regulamento geral de proteção de dados europeu. Diálogo legislativo.

Abstract

This is a review of the article entitled “General Data Protection Law (LGPD) and the access to Public Information Law (LAI): a dialogue (im)possible? The influences of European law” The article analyzed here was published in the journal “Revista de Direito Administrativo (FGV)”, in vol. 281, p. 113-144, 2022.

Keywords: Protection of heavy dice. Access to public information. Treatment of public power dice. General regulation for the protection of European data. Legislative dialogue.

Resenha

¹ Resenha de aproveitamento da disciplina TC (Trabalho de Curso), do curso *Bacharelado em Direito*, do Centro Universitário Processus – UniProcessus, sob a orientação dos professores *Jonas Rodrigo Gonçalves* e *Danilo da Costa*. A revisão linguística desta resenha foi realizada por *Érida Cassiano Nascimento*.

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

³ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

Esta é uma resenha do artigo intitulado “Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu”. Esse artigo é de autoria de: Têmis Limberger; O artigo aqui resenhado foi publicado na “Revista de Direito Administrativo (FGV)”, vol. 281, p. 113-144, 2022.

Têmis Limberger é doutora em Direito Público pela Universidade Pompeu Fabra – UPF, de Barcelona (2004), pós-doutora em Direito pela Universidade de Sevilha (2013), mestre (1997) e graduada (1986) em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Professora Titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Avaliadora *ad hoc* da Revista de Direito do Consumidor, da Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça e da Revista Direito Público e da Revista Interesse Público. Advogada e Procuradora de Justiça Aposentada do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Autora de livros e artigos em direito público. Currículo *Lattes* disponível no link: <http://lattes.cnpq.br/4818791232370274>, e Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0670-583X>.

Este artigo está dividido nos seguintes capítulos: resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, 1. Introdução, LGPD e LAI: um diálogo (im)possível? a busca da construção de critérios, 2. As pessoas jurídicas de direito público que são abrangidas pela LGPD, 3. Das finalidades buscadas pelo poder público no tratamento dos dados pessoais, 4. Da divulgação dos dados pessoais pela administração pública em sítios eletrônicos, 6. Considerações finais.

O tema deste artigo é estudar a Lei Geral de Proteção de dados – LGPD, Lei n. 13.709/2018 (BRASIL, 2018), com relação à Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011), e buscar uma interpretação que atenda ao interesse público e à proteção dos dados pessoais, analisando o artigo 23, *caput*, da LGPD, que aborda o tratamento de dados pelo poder público, aportando o direito europeu cujas as regras de acesso à informação pública estão consolidadas no Regulamento (CE) 1049/2001 (UNIÃO EUROPEIA, 2001), e, por outro lado, o Regulamento Geral de Proteção de Dados – RGPD 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Na obra analisada, a autora utiliza o método hipotético-dedutivo para abordar as regras para o tratamento de dados pessoais pelo poder público previsto no *caput* do art. 23 da LGPD (BRASIL, 2018) comparando-o ao RGPD (UNIÃO EUROPEIA, 2016), visto que este foi a inspiração daquela, bem como a comparação da LAI com o Regulamento (CE) 1049/2001 (UNIÃO EUROPEIA, 2001), observando as especificidades brasileiras. Disserta sobre a tensão entre transparência e privacidade oriunda da aparente contradição entre o direito de acesso à informação pública na rede de computadores previsto na LAI (BRASIL, 2011) e o direito de proteção aos dados pessoais previsto na LGPD (BRASIL, 2018), bem como busca compatibilidade entre os dois, apontando critérios interpretativos para nortear as decisões.

No primeiro capítulo, Limberger aponta que o RGPD (UNIÃO EUROPEIA, 2016) inspirou a legislação francesa, a portuguesa e a do Reino Unido sobre o tema e rememora que a Suécia foi a pioneira ao criar, em 1766, um comitê para regular a liberdade de imprensa. Segue narrando a evolução histórica do citado diploma, desde o *Land de Hesse* na Alemanha, em 1970, passando pela Comissão Nacional para Proteção de Dados na França, em 1978, e enfatizando a generalidade advinda do Convênio 108 sobre princípios protetivos de dados pessoais incorporados às novas legislações, bem como a possibilidade de adesão de outros países, trazida pelo Convênio 108+, de 2018. Destaca, ainda, o tratamento unívoco aos dados pessoais, públicos ou privados, com foco no interesse público. Aponta, também, a possibilidade

de restringir o acesso a documentos que possam trazer danos ao interesse público ou à vida privada do cidadão, instituída pelo Regulamento 1049/2001 (UNIÃO EUROPEIA, 2001).

Por fim, menciona que as leis nacionais acerca do tema têm base na Constituição Federal (BRASIL, 1988), art. 5º, XII-A e XXXIII, e trazem previsões análogas àquelas dos arts. 8º e 42 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

No segundo capítulo, a articulista afirma que o binômio do direito à proteção de dados pessoais *versus* o de acessar a informação pública está incorporado no direito brasileiro e que o direito fundamental da proteção de dados pessoais pode se submeter a restrições em função da sociedade. Para a autora, diante da contradição entre privacidade e transparência, esta ganha protagonismo, sendo necessária a aplicação do direito comparado ao caso concreto.

O RGPD (UNIÃO EUROPEIA, 2016) estabelece licitude, lealdade e transparência na relação de equidade dos dados do titular. A tensão entre transparência e privacidade é possível ser conciliada avaliando, no caso concreto, a possibilidade e a forma de publicação dos dados pessoais, considerando qual é essa informação e o direito de oposição do titular dos dados, bem como observando os princípios da finalidade e legitimidade.

Segundo Mañas (2016, p. 77), o caráter público de um dado pessoal não exclui a proteção legal à defesa da identidade humana. Para Guichot (2005, p. 321), a solução para essa contradição é definir restrições e condições para acesso aos dados.

A autora do artigo defende a interpretação sistemática das leis, visando a unidade da ordem jurídica. Para ela, a contradição entre a LGPD (BRASIL, 2018) e a LAI (BRASIL, 2011) é apenas aparente, cabendo a interpretação harmoniosa do ordenamento. O acesso à informação tem fundamento constitucional, com objetivo à publicidade e transparência dos atos públicos, sendo asseguradas as hipóteses de sigilo. Reitera que tal direito foi instituído, de forma ativa e passiva, pela correspondente Lei e pelo Decreto n. 7.724/2012 (BRASIL, 2012) que a regulamenta e que para a Lei Maior (BRASIL, 1988) o limite da publicidade é o direito à privacidade e proteção aos dados pessoais, cabendo danos materiais e morais por sua violação.

Aponta como caso concreto do binômio existente entre LAI (BRASIL, 2011) e a LGPD (BRASIL, 2018), o dever legal do poder público na divulgação de salários dos servidores, tema de Repercussão Geral n. 483 (STF, 2015), omitindo informações sobre desconto com pensão alimentícia, despesas médicas e prestações imobiliárias.

Cita Castells (2009, p. 25), ao afirmar que o direito à informação compreende o direito de informar e de ser informado e que as redes sociais permitiram a intensificação deste direito pelo próprio cidadão e, apesar de tal *status quo* expressar democracia, gera a necessidade de responsabilizar e limitar essa produção de informações, posto que as chamadas “Fake News” subvertem o debate democrático.

Segundo Ramos (1997, p. 357), o direito de acesso aos documentos administrativos é manifestação concreta do direito de acesso à informação pública. A LAI (BRASIL, 2011) reforça a cidadania e viabiliza a participação e controle da população na fiscalização destes atos, bem como a fiscalização recíproca entre os poderes da União.

A revolução tecnológica possibilita uma administração mais eficaz e eficiente, o que exige que seja mais democrática, controlada e transparente, e prova disso é a recente edição da Lei do Governo Digital, Lei n. 14.129/2021 (BRASIL, 2021).

Importantes julgados em prol da proteção de dados e da transparência foram realizados pela Corte Suprema do país, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade

nº 6.387 (STF, 2015) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 690/DF (STF, 2021) nos quais buscou-se o valor preponderante entre transparência e privacidade no caso concreto. Haja vista o *status* constitucional dos dois valores, cabe aos intérpretes e operadores do direito constituir os critérios interpretativos aplicados ao caso concreto, evitando decisões subjetivas e trazendo a esperada segurança jurídica.

Em uma leitura mais desatenta do *caput* do art. 23 da LGPD (BRASIL, 2018), as pessoas jurídicas de direito privado estariam excluídas de seu cumprimento. Todavia, o art. 3º da mesma lei também estende a elas sua aplicabilidade. Para a autora, é necessário estabelecer linhas mestras para administração pública, sem margem a um regime próprio de interpretação.

O RGPD (UNIÃO EUROPEIA, 2016) trata os dados pessoais de forma unívoca, sem distinção de titularidade pública ou privada. Já a lei brasileira (BRASIL, 2018) admite certa diferença no tratamento dos dados, a depender de sua origem pública ou privada sem abrir mão, contudo, de assegurar um tratamento básico às informações.

A autora infere que, na interpretação sistêmica e coerente das leis nacionais acerca do tema, ora será prevalente a proteção de dados, ora o acesso à informação. Os critérios interpretativos dependerão do caso concreto.

Para o RGPD (UNIÃO EUROPEIA, 2016), a administração pública só poderá tratar dados em virtude de obrigação legal ou decorrente de interesse público. Nessa esteira, o art. 23 da LGPD (BRASIL, 2018) condiciona o compartilhamento de dados entre órgãos da administração pública ao cumprimento da finalidade para a qual foram coletados, à persecução do interesse público e à execução das competências legais desses órgãos e do serviço público na concretização dos direitos fundamentais.

No âmbito internacional, o Convênio 108/81 já previa o princípio da finalidade na coleta dos dados pessoais. O italiano Alessi (1960, p. 167-168) distingue interesse público primário (oriundo da coletividade) de secundário (visão da administração sobre esse interesse), e afirma que tais interesses ora são coincidentes, ora se apartam.

A supremacia do interesse público sobre o privado, implícita na Carta Magna (BRASIL, 1988), também pode ser um parâmetro interpretativo por ser um pressuposto lógico do convívio social. A supressão de suas regras desintegraria o tecido social.

A tendência moderna é a superação da dicotomia do Estado Liberal (publicização do privado e privatização do público). Falla (1994, p. 124) preconizava que o serviço público pode ser desempenhado tanto pelo Estado quanto por empresas privadas. O doutrinador alemão Fleiner (1928, p. 158) nomeou o movimento do serviço público em busca da eficiência, como “a fuga do direito administrativo”, em direção ao direito privado.

A autora considera que adaptando-se ao Considerando n. 156 do RGPD (UNIÃO EUROPEIA, 2016), é possível propor que o poder público brasileiro colete o mínimo possível de dados para buscar o interesse público em suas atividades e competências, sendo necessária a divisão de tarefas decorrentes de cada função básica, entre os vários agentes do Estado.

A autora afirma que cumprir as atribuições legais do serviço público é realizar as tarefas para concretizar as prestações por ele devidas. Assim, a finalidade pública deve ser observada pelos entes públicos, sejam de direito privado ou público, sendo este último de forma mais contundente.

No quinto capítulo, Limberger aponta que a Lei Geral de Proteção de Dados (BRASIL, 2018) exige dos órgãos públicos a divulgação, por meios eletrônicos, de

informações claras, inclusive sobre o tratamento e o fluxo dos dados por ela obtidos, sobretudo sobre objetivo da coleta de dados pessoais, estabelecendo os responsáveis pelo tratamento dos dados e as consequências em caso de descumprimento, bem como atribui à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) instituir as formas de publicização desses dados.

Aponta a autora que a observância dos prazos e procedimentos em legislação específica para a disponibilização dos dados é uma forma de interpretação sistemática, citando que a Resolução CD/ANPD n.1 (BRASIL, 2021) é um balizador, no âmbito da ANPD, para a fiscalização e aplicação de sanções, fazendo necessária conexão entre a LAI (BRASIL, 2011) e a LGPD (BRASIL, 2018).

Conclui, assim, que o diálogo harmonioso entre os princípios em confronto pode incrementar a cultura de proteção de dados no Brasil.

Depreende-se do artigo, que a regulação do acesso à informação no velho continente vem de cinco décadas de evolução, enquanto o Brasil editou a lei a respeito apenas há uma década. O regulamento europeu não distingue o tratamento de dados por titularidade pública ou privada, contudo evoca a finalidade, interesse público, autoridade pública e confidencialidade das informações. Nota-se que o desafio do ordenamento jurídico do Brasil é implementar a cultura da proteção de dados para a realidade brasileira.

A autora afirma com argúcia que a tensão entre público e privado é renovada com o aparente conflito entre a lei de proteção de dados (BRASIL, 2018) e a de acesso à informação (BRASIL, 2011), dado o dever de proteger dados pessoais e paralelamente garantir acesso à informação pública. Ao Estado cabe o tratamento básico de proteção de dados pessoais independente de sua origem pública ou privada, tendo especial cuidado com os dados oriundos das empresas públicas e sociedades de economia mista que atuem em regime concorrencial.

Para ela, a proteção aos dados pessoais não é direito absoluto, depende de sua função social, e sua publicização observará critérios de valoração, finalidade, interesse público, legitimidade e possibilidade de oposição do titular.

Defende a redução dos dados coletados ao estritamente necessário à execução da atividade administrativa, e que qualquer uso distinto do acordado com o titular exige finalidade compatível com a da coleta original, bem como a observância do interesse público. Assim, compete à Administração Pública a interpretação sistemática das leis e o uso da tecnologia em prol da transparência e da proteção dos dados pessoais.

Referências

ALESSI, Renato. **Sistema istituzionali del diritto italiano**. Milão: Giuffrè, 1960.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Publicado no DOU de 15.8.2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.129**, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. **Resolução CD/ANPD n. 1**, de 28 de outubro de 2021. Aprova o Regulamento do Processo de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador no âmbito da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/regulamentacoes-da-anpd/resolucao-cd-anpd-no1-2021>. Acesso em 03 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão - Tema de Repercussão Geral, nº 483**. Relator: ministro Teori Zavascki. Brasília, de 23 de abril de 2015. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4121428&numeroProcesso=652777&classeProcesso=ARE&numeroTema=483>. Acesso em 09 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387**. Relator: ministra Rosa Weber. Brasília, de 07 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629>. Acesso em: 02 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 690**. Relator: ministro Alexandre de Moraes, de 15 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755586015>. Acesso em: 02 abr. 2023.

CASTELLS, Manuel. **Comunicación y poder**. Madri: Alianza Editorial, 2009.
FLEINER, Fritz. **Instituciones De Derecho Administrativo**. Barcelona: Labor, 1933.

FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho administrativo**. 12. Ed. Madri: Tecnos, 1994. V. I.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 3, n. 7, p. 95-107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um projeto de pesquisa de um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, ago./dez., 2019. Disponível em: <http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/121>>. Acesso em: 13 set. 2022.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um artigo de revisão de literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 2, n. 5, ago.-dez., 2019. Disponível em: <http://www.revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/122>>. Acesso em: 13 set. 2022.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em direito. **Revista Coleta Científica**. Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. Disponível em: <http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

GUICHOT, Emilio. **Datos personales y administración pública**. Navarra: Thomson & Civitas, 2005.

LIMBERGER, T. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 281, n. 1, p. 113–144, 2022. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85654. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85654>. Acesso em: 2 abr. 2023.

MAÑAS, José Luis Piñar. Transparencia y protección de datos. Una referencia de la Ley Española de transparência, acceso a la información y buen gobierno. In: SARLET, Ingo Wolfgang et al. (Coord.). **Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

RAMOS, Severiano Fernández. **El derecho de acceso a los documentos administrativos**. Madri: Marcial Pons, 1997.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 27 de abril de 2016. Publicado no Jornal Oficial da União Europeia de 05.4.2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. Acesso em 02 abr. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 30 de maio de 2001. Publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias de 31.5.2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:145:0043:0048:PT:PDF>. Acesso em: 02 abr. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, de 2016. Publicado Jornal Oficial da União Europeia de 7.6.2012. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>. Acesso em: 09 abr. 2023.