

DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS NO GOVERNO FEDERAL:

POSSIBILIDADES E DESAFIOS A PARTIR DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO

Ana Júlia Possamai, Fundação de Economia e Estatística do
Rio Grande do Sul | FEE-RS

Vitoria Gonzatti de Souza, Universidade Federal do Rio
Grande do Sul | UFRGS

RESUMO

O paradigma dos dados abertos vem ganhando espaço na gestão pública brasileira, tendo sido incorporado ao direito de acesso à informação, conforme regulado pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Nesse sentido, o artigo objetiva refletir sobre as possibilidades e os desafios institucionais à implementação desse paradigma no Brasil, a partir da análise da LAI e sua aplicação na Administração Pública Federal (APF). Para tanto, é realizado um estudo de caso da política de dados abertos do Governo Federal (Decreto nº 8.777/2016), tomando como unidades de análise os pedidos de acesso à informação, bem como os recursos julgados em última instância pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). As evidências revelam um espaço “cinzento” criado pela regulamentação da LAI na APF, o qual abre espaço para o não atendimento de pedidos de acesso a informações em formato aberto.

**TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS NO GOVERNO FEDERAL:
POSSIBILIDADES E DESAFIOS A PARTIR DA LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO**

POSSAMAI, Ana Júlia
SOUZA, Vitoria Gonzatti de

INTRODUÇÃO

O paradigma dos dados abertos governamentais (*open government data* – OGD) vem ganhando espaço na agenda da gestão pública brasileira, especialmente a partir do protagonismo desempenhado pelo país na Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP), em 2011. Na ocasião, o país assumiu compromissos no âmbito da participação, colaboração, combate à corrupção e transparência. Por dados abertos governamentais entendem-se os dados públicos, disponibilizados na Web em formato aberto (não proprietário), estruturados e compreensíveis logicamente por máquina, de modo que qualquer um possa livremente acessar, reutilizar, modificar e redistribuir, para quaisquer finalidades, estando sujeito a, no máximo, exigências de creditar a sua autoria e compartilhar sob a mesma licença (WORLD..., 2009; OPENGOVDATA, 2007).

Incorporado em 2011 no âmbito do direito à informação (Lei nº 12.527/2011) e promovido a partir da criação do Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), em 2012, o paradigma dos dados abertos ascendeu na agenda do Governo Federal com a publicação do Decreto nº 8.777/2016, que editou a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Além de dispor sobre os objetivos e a governança da nova Política, o Decreto nº 8.777 adicionou à regulamentação da Lei de Acesso à Informação – LAI (Decreto nº 7.724/2012) a possibilidade de solicitação de abertura de base de dados por meio dos mesmos procedimentos de transparência passiva regulados pela LAI.

Nesse sentido, a compreensão das possibilidades e dos desafios à implementação do paradigma dos OGD na gestão pública brasileira, interessa a análise das normas e regulamentos que versam sobre o direito à informação pública, seu escopo e seus limites, bem como sua aplicação no que se refere à abertura de dados. Para tanto, serão analisados os pedidos de acesso à informação, protocolados junto ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), bem como os recursos julgados em última instância pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), em período anterior e posterior à edição da Política de Dados Abertos.

O artigo está estruturado em seis seções, além desta Introdução. Na segunda seção, abordam-se as sinergias e as diferenças existentes entre o direito de acesso à informação pública e o paradigma dos dados abertos. Em seguida, relata-se a aproximação do paradigma à agenda da transparência e do acesso à informação pública no Brasil, por meio da liderança desempenhada pelo país na Parceria para o Governo Aberto. Por sua vez, na terceira parte, são analisados os procedimentos de transparência

passiva e de transparência ativa, criados pela LAI, destacando, na norma, diferentes dispositivos que atendem aos princípios fundamentais dos OGD. Analisadas as possibilidades apresentadas para a adoção do paradigma dos dados abertos no âmbito da institucionalidade vigente, segue-se a análise dos desafios impostos. Para tanto, primeiramente, apresentam-se as restrições de acesso à informação e – por conseguinte – à abertura de dados governamentais, conforme regulados pela LAI e o decreto que a regulamenta no âmbito da Administração Pública Federal – APF, o Decreto nº 7.724/2012. Com base nesses parâmetros, na sexta seção realiza-se uma análise quali-quantitativa do tratamento dispensado aos pedidos de acesso à informação, protocolados no e-SIC da APF entre maio de 2015 e julho de 2017. A essa, soma-se uma análise qualitativa dos recursos julgados pela CMRI no mesmo período no que tange a pedidos relacionados à abertura de dados ou à solicitação de dados em formatos ou (des)agregações específicos. Com tanto, busca-se identificar as justificativas proferidas para a manutenção ou a reversão de denegatórias de abertura de informação solicitada. Ao verificar na prática o efeito da institucionalidade vigente sobre a adoção do paradigma dos dados abertos governamentais, busca-se não só identificar o tratamento conferido à temática pelos órgãos, mas também pautar os avanços e os desafios à realização da transparência pública na Era Digital.

1. Direito à informação e dados abertos governamentais

Os OGD estão intrinsecamente vinculados ao direito de acesso à informação e à transparência governamental, na medida em que ambos visam ampliar a disponibilidade de informações públicas detidas pelo setor público (JANSSEN, 2012; GIGLER, CUSTER, RAHEMTULLA, 2011; WEINSTEIN; GOLDSTEIN, 2013). Ao funcionamento das poliarquias, entende-se como fundamental o livre acesso e compartilhamento de informações sobre as atividades governamentais, necessários para o entendimento esclarecido e a participação efetiva dos cidadãos na formação das preferências. Segundo Dahl (2012), a opacidade dos processos governamentais produz uma vantagem natural para a elite (política e burocrática) que detêm o conhecimento e as informações dos meandros da política, ao que se devem contrapor necessariamente instrumentos de acesso à informação pública, com a finalidade de permitir um maior controle social sobre as atividades estatais – e, assim, evitar um movimento em direção à guardiania platoniana.

No âmbito da promoção do Governo Aberto (GÜEMES; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012), para além do princípio da publicidade e da ampla divulgação, a transparência requer mecanismos que viabilizem e facilitem o acesso à informação pública, bem como sua adequada compreensão e reutilização para fins de evidenciação. A evidenciação consiste na possibilidade de realizar inferências (LAPORTE; DEMCHAK; FRIIS, 2000). Para tanto, em se tratando de informações públicas cada vez mais armazenadas em ambientes digitais (governo digital), importam não só o acesso e a estrutura da informação, mas também o formato (não proprietário) da base digital em que está registrada. Isso porque, não se pode exigir do cidadão que se arque com os custos de utilizar uma solução proprietária

(ex.: Microsoft Office) para realizar seu direito de acesso à informação pública, por exemplo. Afinal, a informação é pública e lhes é propriedade de direito (PELED, RABIN, 2011). Portanto, a possibilidade de acesso e reutilização de dados abertos governamentais, de maneira continuada (e não apenas a cada ano eleitoral), cumpre com o requisito de evidenciação da transparência, dado que confere condições mínimas para se analisar, verificar, esclarecer, fiscalizar e acompanhar questões públicas variadas (DINIZ; GUIMARÃES, 2013; ACCESS INFO, 2010).

A despeito das sinergias, há também diferenças nas abordagens e estratégias vinculadas à defesa e promoção do direito à informação, por um lado, e aos OGD, por outro. Em especial, o direito à informação pública busca garantir o acesso a informações qualitativas e quantitativas, armazenadas em documentos, atas, memórias, relatórios, etc., independente do formato em que se encontram (GIGLER, CUSTER, RAHEMTULLA, 2011). O argumento de seus defensores (em geral, ligados a movimentos de direitos humanos e democratizantes) assenta-se no exercício de um direito (fundamental) *per se*, mas também instrumental para a realização de outros direitos, tais como o direito à liberdade de expressão, opinião e participação informada (DAHL, 2012; JANSSEN, 2012). O paradigma dos dados abertos governamentais, por sua vez, concentra-se não só em medidas que viabilizem o acesso a informações públicas, mas também em aspectos técnicos e legais. Seus defensores (em geral, hackers civis ou empreendedores) buscam assegurar a todos os membros da sociedade condições mínimas para (re)aproveitar o valor social, político e econômico inerente às informações públicas geradas e coletadas pelo Estado, sem restrição (UBALDI, 2013; JANSSEN, 2012; YU, ROBINSON, 2012; ACCESS INFO, 2010; GIGLER, CUSTER, RAHEMTULLA, 2011).

A contribuição dos OGD à temática da transparência tampouco é consenso entre especialistas. Yu e Robinson (2012), fazendo eco a críticas apresentadas por especialistas (e.g. HELLER, 2011), questionam quais ganhos de transparência os OGD trouxeram sobre a gestão, as deliberações e os resultados das políticas públicas e dos recursos nelas investidos. Para os autores, a ênfase nos dados abertos governamentais ofusca o propósito último e original do Governo Aberto: a prestação de conta e a responsabilização (*accountability*). A despeito da associação entre Governo Aberto e OGD, os autores contendem que cada prática pode existir sem a outra. Por um lado, um governo poderia ser transparente, mesmo se suas políticas de transparência não se apoiam sobre novas tecnologias. Por outro lado, um governo poderia fornecer dados abertos apenas sobre tópicos práticos e politicamente neutros (tais como tabelas de horários de ônibus, restaurantes vistoriados pela vigilância sanitária, indicadores epidemiológicos, etc.), e não processar reformas mais amplas da transparência e do controle social, permanecendo profundamente opaco e longe da prestação de contas. Ao deslocar a *accountability* do foco conceitual dos esforços por um Governo Aberto, Yu e Robinson (2012) argumentam que a abertura de alguns dados governamentais serviria apenas para aplacar o apetite da sociedade por mais transparência. Assim, seria fácil imaginar um país politicamente fechado disponibilizando largas bases de dados em formato aberto, mas sem avançar em nada na *accountability* pública.

Embora à primeira vista convincente, o argumento dos autores é contestado por Weinstein e Goldstein (2012). Em primeiro lugar, relatam que as primeiras experiências de abertura de dados (ainda que de natureza incontroversa e não política) abrem espaço para que o público passe a demandar outros conjuntos de dados que lhe pareçam relevantes, seja para fins de *accountability*, seja para a prestação de serviços. Em segundo lugar, ponderam que um plano de dados abertos envolve não só a abertura de conjuntos de dados em um portal, mas uma reorientação na produção e gestão da informação por parte das burocracias para atender aos requisitos dos formatos abertos, bem como atender às demandas informacionais futuras que, por direito, virão e às quais, por dever, deverão responder. Conforme os autores, essa alteração de rotina levaria à assunção da percepção de que as informações guardam maior valor se armazenadas em formatos mais adaptáveis à reutilização. Também, conduziria à institucionalização do compromisso com a abertura. No entanto, não se pode esperar que sem requisitos mínimos de liberdades civis e direitos políticos, dificilmente os OGD conduzirão à maior *accountability* (PEIXOTO, 2013)¹.

Haja sinergias ou divergências, no caso brasileiro, contudo, as trajetórias da institucionalidade de ambos os movimentos não representam uma dualidade, mas se retroalimentam. O direito de acesso à informação pública foi assegurado ainda em 1998, na Constituição Federal. Porém, somente viria a ser regulado em 2011, com a edição da Lei nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação. A LAI regulamenta o acesso de qualquer cidadão às informações sob a custódia dos órgãos e entidades públicos. Além de estabelecer o processo para a solicitação de informações, prazos de respostas e possibilidades de recurso (transparência passiva), a norma versa sobre as informações cuja publicação é obrigatória, independentemente de requerimento (transparência ativa). Nesse âmbito, estabelece não só o conteúdo mínimo a ser publicado, mas também alguns requisitos, dentre os quais a possibilidade de acesso e gravação de relatórios em formato aberto. Ao incorporar essa previsão, em sintonia com os compromissos brasileiros assumidos na Parceria para Governo Aberto, a LAI tornou-se a primeira norma de acesso à informação no mundo a adotar em seu escopo o paradigma dos dados abertos.

2. Parceria para Governo Aberto: direito à informação, transparência e dados abertos

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) assegura o direito à informação de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral como um direito fundamental, listado dentre o rol de direitos individuais e coletivos do Artigo 5º do texto constitucional. A esse direito, soma-se o princípio da publicidade, a reger a Administração Pública, conforme disposto no Artigo 37. Por sua vez, o Artigo 216 estabelece a responsabilidade da administração pública sobre a gestão dos documentos públicos,

¹ Peixoto (2013), ao analisar os argumentos de Yu e Robinson (2012) e de Weinstein e Goldstein (2012): “os autores ignoraram a possibilidade de que, mesmo quando a publicação de dados adaptáveis que poderiam promover a *accountability* pública [...], a *accountability* real ainda pode estar longe de ser alcançada” (PEIXOTO, 2013, p. 212, tradução nossa). Em suma, esse debate lança luz sobre as potencialidades dos dados abertos governamentais, sem desmerecer a iniciativa.

cabendo a ela tomar providências, para franquear sua consulta, nos termos da lei.

De 1988 até a regulamentação efetiva desse direito de acesso à informação pública, em 2011, diferentes normas e medidas objetivaram abrir a caixa preta do Estado brasileiro, seja reafirmando o direito de acesso ou regulando o sigilo, seja reafirmando o dever da publicidade e orientando a divulgação das informações públicas². Em conjunto, essas medidas conferiram credenciais para que o governo brasileiro viesse a atuar como protagonista da Parceria para Governo Aberto – a *Open Government Partnership* (OGP)³, lançada em 20 de setembro de 2011. Na ocasião, o governo brasileiro instituiu o **Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto** e lançou seu **1º Plano de Ação**, documento em que assumiu 32 compromissos, dentro os quais o de “desenvolver os procedimentos e adquirir a experiência necessária para a implantação do Sistema Federal de Acesso a Informação” (BRASIL-CGU, 2011, p. 06). Dois meses mais tarde, em 18 de novembro de 2011, seria finalmente publicada a **Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação - LAI**.

Para além de acelerar a apreciação do PL que há anos tramitava no Congresso, a participação brasileira na OGP trouxe para o mesmo campo de ação do acesso à informação e da transparência pública a temática dos dados abertos governamentais. No primeiro Plano de Ação, compromissos de publicação de dados abertos foram assumidos por três dos cinco órgãos signatários do documento: a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Por parte do MP, além dos compromissos em disponibilizar bancos de dados em formato aberto, destaca-se o de desenvolver um ambiente virtual para simplificar a pesquisa e o acesso aos dados públicos em formato aberto, bem como um arranjo institucional a sustentar a política de promoção dos dados abertos governamentais. Assim, em 2012, seriam lançados o Portal Brasileiro de Dados Abertos e a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA).

Com efeito, essa aproximação das agendas de transparência e dados abertos por ocasião da Parceria para Governo Aberto imprimiria um rumo inovador para a legislação brasileira sobre acesso à informação. Isso porque, previu-se não apenas a instituição da transparência passiva, via criação de um sistema federal de acesso à informação, mas também a instituição da transparência ativa, por meio da publicação de um rol mínimo de informações na internet, independentemente de requisição e em formatos diversos, inclusive abertos e processáveis por máquina. Analisaremos esses e outros aspectos da LAI nas seções seguintes, na qual buscaremos destacar a adoção de princípios mínimos do paradigma

² Para um histórico das normas e medidas de transparência, publicidade e acesso à informação criadas no período de 1988 a 2011, ver Possamai (2016).

³ Oficialmente a OGP foi lançada em 20 de setembro de 2011, quando os oito países fundadores da Parceria (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram Planos de Ação. A iniciativa internacional tem como objetivo difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência dos atos governamentais e ao acesso às informações públicas, ao combate à corrupção, à participação social e ao fomento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis. Convidado pelo Governo dos Estados Unidos para copresidir a OGP, a participação brasileira no evento serviu de estímulo fundamental para a adoção de compromissos e ações nesses âmbitos, dentre os quais destacamos o da transparência e do direito à informação.

dos OGD na norma mais ampla.

3. Lei de Acesso à Informação (LAI) e dados abertos governamentais

A LAI regula o acesso às informações contidas em registros ou documentos (físicos ou eletrônicos), produzidos ou acumulados órgãos ou entidades públicos, bem como informações produzidas ou custodiadas por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com o setor público. Esse direito compreende os dados e as informações, para muito além dos relacionados à execução orçamentária e financeira, já exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Em consonância com jurisprudência internacional, a norma adota o **princípio da divulgação máxima**, em que o acesso é a regra, e o sigilo, a exceção. Entende-se, assim, que todas as informações coletadas ou armazenadas por órgãos estatais são públicas, devendo o acesso a elas ser restringido apenas em casos específicos e por período de tempo determinado, como veremos na seção 05.

Para assegurar esse direito, a LAI definiu os procedimentos formais para se protocolar uma solicitação de informações e as sanções em caso de seu descumprimento por parte dos agentes públicos. Portanto, o que até então era realizado de maneira informal, estando seu atendimento sujeito à discricionariedade do órgão ou entidade públicos, passou a ser realizado por meio da criação de um serviço de acesso à informação (SICs), operável por qualquer meio legítimo (físico ou eletrônico), compondo a chamada “**transparência passiva**”. Conforme a LAI, as solicitações realizadas via SIC são gratuitas e independem de motivação ou justificativa. Devem, contudo, conter a identificação do requerente. Ao órgão ou à entidade pública demandada caberá conceder a informação, se disponível, em um prazo máximo de resposta (20 dias, prorrogáveis por mais 10). Caso não a possua, deverá remeter para outro órgão ou entidade que a detenha. Em caso de recusa, total ou parcial, do acesso pretendido, o órgão deverá indicar as razões de fato ou de direito para tanto e informar sobre a possibilidade e as condições de recurso. Os recursos às respostas de pedidos de informação negados ou parcialmente atendidos poderão ser realizados dentro do prazo de 10 dias, sendo encaminhados para autoridade hierarquicamente superior a que emitiu a decisão, que deverá apreciá-los no prazo de 05 dias.

Além dos procedimentos, para protocolar solicitações de acesso à informação via SIC, a LAI estabeleceu o dever de todos os órgãos públicos divulgarem na internet um rol mínimo de informações públicas de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas, independentemente de solicitação (**transparência ativa**). São informações mínimas a constar, por exemplo: competências e estrutura organizacional; endereços, telefones e horários de atendimento ao público; despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros; procedimentos licitatórios; dados gerais de acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, bem como respostas a perguntas mais frequentes⁴. A autoridade

⁴ Os municípios com população de até dez mil habitantes estão dispensados da divulgação obrigatória

máxima de cada órgão público deverá publicar, ainda, o rol de documentos classificados e desclassificados no último ano.

No que se refere especificamente aos procedimentos da transparência ativa, vale observar que a LAI é pioneira ao incorporar o paradigma dos dados abertos como requisito mínimo para a disponibilização das informações. Em seu Artigo 8º, § 3º, a Lei dispõe sobre a possibilidade de gravação dos documentos em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, estruturados e legíveis por máquina. Para além desse dispositivo, é possível encontrar ao longo da norma referência aos oito princípios dos OGD, conforme convençionados em 2007 por um grupo de especialistas em Governo Aberto (OPENGOVDATA, 2007). O Quadro 01 resume esses oito princípios e indica sua correspondência na LAI.

QUADRO 01 - Os 08 Princípios dos Dados Abertos Governamentais e sua previsão na LAI

Princípio	Descrição do princípio	Previsão na Lei de Acesso à Informação
1 Completos	Todos os dados públicos devem ser disponibilizados e não apenas aqueles que as autoridades julgarem pertinentes, a menos que estejam regulados por estatuto publicamente justificado.	Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; [...] Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; [...] § 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo. [...]
2 Primários	Os dados são pré-processados, sem agregação ou modificação, a exceção do necessário para proteger dados pessoais.	Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; [...] Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.
3 Atuais	Os dados são publicados periodicamente e tão rapidamente quanto o necessário para preservar seu valor e utilidade para os usuários.	Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; [...] Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, [...] § 2º Para cumprimento do disposto no <i>caput</i> , os órgãos e entidades públicas deverão [...] divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...] VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; [...]
4 Acessíveis	Os dados são disponibilizados gratuitamente para o maior alcance possível de usuários e para o maior conjunto possível de finalidades e propósitos, sem restrições.	Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar 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 [...] Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.
5 Compreensíveis por máquina	Os dados são razoavelmente estruturados, possibilitando seu processamento automatizado por custos razoavelmente baixos.	Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, [...] § 2º Para cumprimento do disposto no <i>caput</i> , os órgãos e entidades públicas deverão [...] divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...] III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; [...]

dessas informações na internet, à exceção das informações relativas à execução orçamentária e financeira, já exigidas pela LC nº 101/2000.

6	Não discriminatórios	Os dados estão disponíveis para todos, sem exigência nem necessidade de qualquer outro procedimento que impeça ou dificulte o acesso.	Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. § 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. § 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. [...]
7	Não proprietários	Os dados não estão sob o controle exclusivo de nenhuma entidade, tampouco estão sob um formato cuja ferramenta de decodificação é controlada exclusivamente por uma organização.	Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, [...] § 2º Para cumprimento do disposto no <i>caput</i> , os órgãos e entidades públicas deverão [...] divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...] II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; [...]
8	Livres de licenças	Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança, controle de acesso e outros privilégios são aceitas, desde que transparentes, bem justificadas e reguladas por estatutos.	(Não há previsão clara na LAI sobre direito autoral.*). Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. [...] Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos: I - assunto sobre o qual versa a informação; II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24; III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e IV - identificação da autoridade que a classificou. [...]

Fonte dos dados brutos: OPENGOVDATA, 2007; BRASIL, Lei nº 12.527, 2011⁵

Essa sinergia entre o direito de acesso à informação pública e o paradigma dos OGD restou selada no âmbito da APF com a edição do Decreto nº 8.777/2016, que editou a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, institucionalizando o trabalho levado ao cabo pela INDA desde 2012. Além de estabelecer a promoção do direito à informação e da transparência dentre os objetivos da nova Política, o Decreto nº 8.777/2016 alterou redação do Decreto nº 7.724, que regulamenta a LAI na APF, incluindo no rol da transparência passiva também a possibilidade de pedido de abertura de bases de dados. Nesse sentido, a LAI passou a compor objetivamente o arranjo normativo não só da política de acesso à informação, mas também da política de OGD na APF. Previsão equivalente passou a compor a política de dados abertos do governo gaúcho, sob a inspiração da congênere federal (Decreto Estadual nº 53.523/2017). Em virtude disso, para além dos procedimentos de transparência ativa e passiva, interessa analisar também os dispositivos da LAI que restringem o acesso à informação – em outras palavras, definem o que é *público* e, portanto, passível de serem abertos.

4. Restrições de acesso à informação pública

Segundo o princípio da completude, o paradigma dos dados abertos governamentais é aplicável a todos

⁵ Cabe observar que não há disposição clara da LAI sobre direitos autorais. Como visto, segundo a LAI, o acesso é a regra; o sigilo, a exceção, devendo ser justificado nas hipóteses previstas. No entanto, a norma é clara quando admite hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público (Artigo 22). Além disso, a norma não aborda os termos para a livre (re)utilização por terceiros de dados públicos. No âmbito da APF, essa questão só viria a ser resolvida com a edição do Decreto nº 8.777/ 2016, em que fica estabelecida a livre utilização dos dados disponibilizados, bem como qualquer informação de transparência ativa, cabendo indicar, no caso dos dados protegidos por direitos autorais de terceiros, o detentor e as condições de utilização por ele autorizadas (Art. 4º).

os dados **públicos** sob a guarda governamental e não apenas àqueles que as autoridades julgarem pertinentes, a menos que assim regulados por estatuto publicamente justificado. Portanto, avaliar as possibilidades de abertura de dados implica delimitar, de maneira clara e transparente, quais dados armazenados pelos órgãos e entidades são passíveis de acesso e quais não o são.

Conforme esclarece Cunha Filho (2017, no prelo), a LAI e sua regulamentação no âmbito da APF (Decreto nº 7.724/2012) preveem restrições de acesso à informação de duas naturezas: substancial ou procedimental. Dentre as primeiras, configuram as hipóteses relacionadas ao conteúdo da solicitação, objeto de classificação por requisitos de segurança, de sigilo originário (informações pessoais) ou de sigilo legal. No segundo caso, enquadram-se as hipóteses de negativa de acesso à solicitação cuja forma de apresentação pode colidir com outros princípios da Administração Pública ou com o direito de acesso à informação de outros cidadãos.

4.1 Informações classificadas

Conforme visto, a LAI adotou os princípios da **divulgação máxima** e da **limitação das exceções**, em conformidade com o regramento internacional (BRASIL-CGU, 2013). Entende-se, assim, que são públicas as informações coletadas ou armazenadas por todo tipo de organismo público (que desempenha funções públicas), devendo o direito de acesso abranger o maior tipo de informações (independentemente da forma como é arquivada: em documentos, fita, gravação eletrônica, etc.) e alcançar o maior número de indivíduos possíveis. Por sua vez, o acesso pode ser restringido apenas em casos específicos previstos e limitados, por período de tempo determinado e desde que devidamente justificado (ARTIGO 19, 2009).

No caso brasileiro, as hipóteses de sigilo pretendem-se limitadas, legal e claramente estabelecidas, devendo estar fundamentadas em uma razão de interesse público. Segundo a CGU, “o sigilo só pode ser justificado em casos em que o acesso à informação possa resultar em danos irreversíveis à sociedade ou ao Estado” (BRASIL-CGU, 2013, p. 9). Para tanto, a lei federal lista exaustivamente um rol de informações que podem ser classificadas em diferentes graus de restrição de acesso, por decisão administrativa da autoridade competente e por prazos específicos.

Conforme designadas no Art. 23 da LAI, são nove hipóteses de informações passíveis de classificação, dado que sua divulgação ou seu acesso irrestrito podem: (1) pôr em risco a defesa e a **soberania** nacionais ou a integridade do **território** nacional; (2) prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as **relações internacionais**; (3) pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da **população**; (4) oferecer elevado risco à **estabilidade financeira**, econômica ou monetária; (5) prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das **Forças Armadas**; (6) prejudicar ou causar risco a **projetos de pesquisa** e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; (7) pôr em risco a segurança de instituições ou de **altas autoridades** nacionais ou estrangeiras e seus familiares; (8) comprometer

atividades de **inteligência**, bem como de **investigação** ou **fiscalização** em andamento; e (9) colocarem risco a segurança do **Presidente** e **Vice-Presidente** da República e respectivos cônjuges e filhos(as). Não enquadradas dentre essas hipóteses, não há possibilidade de classificação com base em outros fundamentos.

Embora especificadas as hipóteses e as condições segundo as quais as informações podem ser classificadas⁶, inclusive a necessidade de formalização em decisão fundamentada e a possibilidade de pedido de re-ou desclassificação, a regulamentação do sigilo não assegura a não utilização da prerrogativa em casos que fogem ao interesse público. A cultura do segredo (WEBER, 1982), somada à amplitude das interpretações possíveis de serem dadas às hipóteses estabelecidas (*i.e.* ‘segurança nacional’ e ‘segurança da população’), tensiona a fronteira entre a classificação e a transparência governamental. Cepik (2000, p. 150), ao tratar da compatibilidade entre segredo e o princípio da transparência e publicidade dos atos governamentais, observa que “não há antídotos definitivos contra o abuso do recurso ao segredo governamental. No limite, é preciso admitir que esse é um tipo de regulação poderosa que se baseia em confiança (*trust*)”.

4.2 Informações pessoais

Além das exceções comportadas pelas hipóteses de classificação de restrição de acesso, não são públicos alguns dados e informações pessoais, entendidos como aqueles relacionados à pessoa natural, identificada ou identificável (Art. 3º). Não se trata, portanto, de toda e qualquer informação pessoal, mas aquelas que se referem à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem da pessoa (Art. 31). O faz-se em respeito aos direitos à privacidade e à vida privada, cuja inviolabilidade é garantida pela Constituição Federal de 1988 (Art. 5º, inciso X).

Nestes casos, a LAI estabelece o acesso restrito a agentes públicos, legalmente autorizados, e à pessoa a que elas se referirem (*habeas data*, Lei nº 9.507/1997), sendo assim mantidas, pelo prazo máximo de 100 anos, independentemente de classificação de sigilo. No caso do *habeas data*, é possível a realização de pedido de acesso a informações pessoais do próprio requerente, sendo seu atendimento, porém, condicionado à comprovação de identidade, por mecanismo que extrapola as competências do SIC (ENAP, 2017). Caso haja previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem, as informações poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados, mediante assinatura de termo de responsabilidade. O consentimento não é requerido em caso de prevenção e diagnóstico médico; realização de pesquisas de evidente interesse público ou geral; apuração de irregularidades e cumprimento de decisão judicial; defesa de direitos humanos de terceiros e proteção do interesse público

⁶ Observado o teor das informações e em razão de imprescindibilidade do sigilo à segurança da sociedade ou do Estado, as informações poderão ser classificadas em **três diferentes graus**: (a) **ultrassecreta**, ficando sob o sigilo pelo período de 25 anos, renovável por uma única vez por igual período; (b) **secreta**, pelo período de 15 anos, e (c) **reservada**, mantida sob o sigilo por 05 anos. O período é contabilizado desde a data produção do documento que registra a informação classificada e não a data de sua classificação formal. Transcorrido esse prazo, é conferido publicidade à informação (Art. 24).

geral e preponderante, inclusive recuperação de fatos históricos relevantes (Art. 31).

Não obstante a delimitação dos princípios e do tratamento a ser dado a informações pessoais, nem a LAI, nem o Decreto nº 7.724/2012 define de maneira clara quais seriam e quais não seriam informações pessoais sensíveis, passíveis de sigilo (ENAP, 2017). Para tanto, em seu âmbito de atuação, a CGU tem lançado mão das "Regras de Herédia", conjunto de diretrizes sobre transparência e proteção de dados pessoais definidas por um grupo de juristas, reunidos em 2003 na cidade de Herédia (Costa Rica) para discutir a difusão de informação judicial na internet⁷. As normas atuais tampouco definem os procedimentos a serem adotados por parte dos próprios órgãos públicos quando se trata de informações pessoais. Destarte, atualmente tramitam na Câmara de Deputados dois projetos de lei que versam sobre o tratamento dos dados e informações pessoais por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado: o PL 4.060/2012 e o PL 5.276/2016. Mais amplo, o PL 5.276/2016 aborda aspectos relativos ao consentimento, término de tratamento, direito do titular, interconexão e uso compartilhado de dados, transferência internacional de dados, segurança e sigilo, responsabilidade dos agentes, entre outros tópicos. Além disso, o PL diferencia dados pessoais, anônimos e sensíveis e os meios de protegê-los.

4.3 Restrições de acesso por determinação legal

A LAI não revogou demais hipóteses legais de sigilo previamente reguladas por norma específica. Em específico, o Decreto nº 7.724/2012 menciona as hipóteses previstas na legislação, bem como o sigilo conferido a informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Em geral, essas hipóteses estão vinculadas ao direito à privacidade, isto é, consistem em informações que dizem respeito ao indivíduo na sua esfera privada (ENAP, 2017).

Dentre as hipóteses de sigilo legal, destacam-se o sigilo: **bancário** (Lei Complementar nº 105/2001), **fiscal** (Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001 – Código Tributário Nacional), **de justiça** (Código de Processo Civil), **industrial** (Constituição Federal, Art. 5º, XXIX, e Lei nº 10.603, de 17 de dezembro de 2002), empresarial das **sociedades anônimas** (Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, Art. 155, §1º), sigilo empresarial em virtude de **risco à governança** (Constituição Federal, Art. 173, §1º, II, e Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, Art. 5º), de **investigação de responsabilidade de servidor** (Lei nº 8.112/1990, Art. 150), de **apuração de controle interno** (Lei nº 10.180/2001, Art. 26, § 3º). Cabe citar ainda restrições de acesso decorrentes de **direitos autorais** (Constituição Federal,

⁷ Como exemplo de dados pessoais, as Regras de Herédia listam os dados pessoais capazes de revelar informações sobre personalidade; origem étnica ou racial; características físicas, morais ou emocionais; vida afetiva e familiar; domicílio físico e eletrônico; número nacional de identificação de pessoas; número telefônico; patrimônio; ideologia e opiniões políticas; participação em sindicatos; crenças ou convicções religiosas ou filosóficas; estados de saúde físicos ou mentais; sexualidade ou outras análogas que afetem sua intimidade ou sua autodeterminação informativa (ENAP, 2017). Esses exemplos de dados pessoais sensíveis estão em consonância com os adotados pela Lei do Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/2011), que disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento para formação de histórico de crédito (ENAP, 2017).

Art. 5º, XXVII, e Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998) (ENAP, 2017). Essas informações, portanto, não precisam ser classificadas conforme os procedimentos da LAI, dado o sigilo originário conferido por legislação específica, e os órgãos poderão invocá-la para negar o acesso à informação – desde que a negativa seja devidamente justificada, com a indicação expressa da Lei.

Além das referências às hipóteses legais de sigilo, a Lei 12.527/2011 estabelece uma espécie de **restrição especial de acesso de documentos preparatórios** (Art. 7º, § 3º). Por documento preparatório entende-se aquele que serve para fundamentar a tomada de decisão e/ou o ato administrativo. A norma não veda o acesso a tais documentos, mas o assegura somente após a edição do ato relativo à tomada de decisão de interesse. Antes disso, há espaço para a discricionariedade do órgão decidir pela disponibilização de tais documentos ou não. Por orientação da CGU, em observância ao princípio da máxima divulgação, essa hipótese de negativa de acesso deve ser adequadamente motivada considerando a ideia de risco (ao processo/à finalidade da decisão e/ou à sociedade) que a divulgação de tais documentos poderia causar (ENAP, 2017). Conforme se adverte:

muitas vezes, uma informação incorreta ou incompleta pode causar grandes transtornos, ao disseminar na sociedade expectativas que não necessariamente se cumprirão. Trata-se, portanto, de uma cautela necessária para zelar pela segurança jurídica e pela confiança (ENAP, 2017, p. 25).

Concluído o processo de tomada de decisão, contudo, os documentos que a fundamentaram deverão ter o seu acesso garantido à sociedade, a fim de que esta possa fazer o seu controle sobre os atos públicos (ENAP, 2017).

4.4 Pedidos genéricos, desproporcionais ou que exijam trabalho adicional

Para além das hipóteses de classificação de informações previstas na LAI e das hipóteses legais de sigilo, o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI na APF, adiciona uma terceira ordem de possibilidade de restrição de acesso à informação, ao dispor que:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - **genéricos**;

II - **desproporcionais** ou **desarrazoados**; ou

III - **que exijam trabalhos adicionais** de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do *caput*, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados. (BRASIL, Decreto nº 7.724, 2012, **grifo nosso**).

Essas hipóteses decorrem da compreensão de que o atendimento completo de alguns pedidos de informação pode colidir com outros princípios da Administração Pública e até mesmo com o direito de acesso à informação de outros cidadãos – especialmente quando se trata de pedidos que exigem esforço e/ou trabalho elevado para seu atendimento (ENAP, 2017). Contudo, a criação dessas hipóteses

procedimentais em ato normativo diverso da Lei Federal abriu margem para sua interpretação e aplicação discricionária por parte dos órgãos e entidades públicos. Com a finalidade de delimitar essa possibilidade, o Quadro 2 apresenta as definições para cada caso, estabelecidas a partir de decisões recursais da CGU. Indicam-se ainda as medidas a serem adotadas pelos órgãos, tendo em vista que a LAI estabelece a obrigatoriedade de indicar as razões de fato ou de direito da recusa total ou parcial da demanda (Art. 11, § 1º, II) (BRASIL-CGU, 2015).

QUADRO 2 – Definições de pedido genérico, desproporcional, desarrazoado e pedido que exija trabalho adicional

Hipótese de não atendimento de pedido	Definição adotada pela Controladoria-Geral da União (CGU)	Medida a ser adotada pelo órgão para o qual o pedido foi encaminhado
Genericidade	Quando o pedido não é específico, ou seja, não descreve de forma delimitada (quantidade, período temporal, localização, sujeito, recorte temático, formato, etc.) o objeto da solicitação, o que impossibilita a sua identificação e compreensão.	A CGU recomenda que o órgão aponte ao cidadão os dados faltantes ou não adequadamente apresentados que poderiam ensejar atendimento futuro em novo pedido mais claro e preciso. Contudo, para ser válida a aplicação dessa hipótese, não se podem exigir do cidadão especificações demasiadas da informação desejada, pois isso lhe demandaria praticamente já conhecer o conteúdo do que deseja acessar.
Desproporcionalidade	Quando a informação existe e não está protegida por salvaguardas legais, mas o atendimento do pedido pode demandar o trabalho de toda uma unidade por um período considerável e comprometer significativamente as atividades rotineiras da instituição, acarretando prejuízo às suas atribuições (como atrasos no cumprimento de outras atividades essenciais), bem como cerceando direitos fundamentais de outros cidadãos, inclusive o de acesso à informação, ao inviabilizar o SIC.	A LAI exige que seja apresentado o nexo entre o pedido e os impactos negativos ao órgão, para fins de caracterização da sua desproporcionalidade (razões de fato). Neste caso, o órgão deve indicar que o atendimento da sua solicitação inviabilizaria a rotina da unidade responsável pela produção da resposta, demonstrando o impacto de maneira clara e concreta, com base em dados tais como quantidade estimada de horas de trabalho e de servidores que seriam destacados para concretizar o atendimento do pedido, como a localização, a triagem e eventual tarja dos documentos que contenham informações classificadas, etc.
Desarrazoabilidade	Quando o pedido de acesso à informação não encontra amparo nos objetivos da LAI e tampouco nos seus dispositivos legais, nem nas garantias fundamentais previstas na Constituição. O pedido, portanto, está em desconformidade com os interesses públicos do Estado em prol da sociedade, como a segurança pública, a celeridade e a economicidade da administração pública. Por exemplo: "Gostaria obter cópia da planta da penitenciária Y".	A CGU recomenda que o órgão instrua o cidadão sobre o escopo da legislação de acesso a informações (razões de direito) (Art. 11, § 1º, II). Não é possível caracterizar como desarrazoado o pedido avaliando-se a motivação do solicitante, dado que a LAI veda quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação.
Exigência de trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações	Quando a informação ou o dado, não necessariamente sigilosos, não estão no formato especificado pelo requerente, precisando necessariamente passar por um processo de tratamento (análise, interpretação ou consolidação) que ou não estão dentre as competências da instituição, ou exigem esforços que o órgão não teria condições de oferecer, em função de dificuldades técnicas encontradas ou carência de recursos humanos. Isso ocorre, por exemplo, quando determinado órgão precisa analisar informações dispersas em seus bancos de dados ou arquivos para consolidar uma informação específica demandada pelo requerente.	A LAI exige que seja apresentado o nexo entre o pedido e os impactos negativos à atividade rotineira do órgão (razões de fato) (Art. 11, § 1º, II). Neste caso, o órgão deve indicar que ou não é de sua competência, ou o atendimento da sua solicitação inviabilizaria a rotina da unidade responsável pela produção da resposta, demonstrando o impacto de maneira clara e concreta. Além disso, a LAI estabelece a obrigatoriedade do órgão ou entidade pública de indicar, caso tenha conhecimento, o local onde se encontram as informações demandadas, de maneira que o cidadão possa, ele próprio, realizar o trabalho de análise, interpretação e consolidação dos

		dados (Art. 13, parágrafo único).
--	--	-----------------------------------

Fonte dos dados brutos: BRASIL-CGU, 2015; ENAP, 2017.

Nesses casos, ao estudo dos desafios à adoção do paradigma dos OGD, preocupa o espaço aberto pelas hipóteses de “desproporcionalidade” e “trabalhos adicionais [...]”, tendo em vista que a publicação de dados em formato aberto envolve, ela mesma, uma mudança de paradigma de armazenamento, organização, classificação e publicação das informações públicas. Ou seja, inevitavelmente, o atendimento a solicitações de abertura de bancos de dados necessariamente requer o emprego de esforços – não só de estruturação e adequação de formatos técnicos, mas também de anonimização, no caso de conjuntos de dados que comportem informações pessoais de acesso restrito. A título de ilustração, em levantamento e em auditoria operacional, realizados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (Sefti-TCU), com a finalidade de conhecer as iniciativas de publicação de dados abertos primeiramente na APF (Acórdão 2.569/2014 TCU-Plenário), os auditores relatam os esforços de anonimização empregados tanto para a publicação de dados do Datasus:

Quanto à questão da proteção ao sigilo de informações médicas pessoais, o Datasus informou que os procedimentos adotados para o tratamento de dados que envolvam a privacidade das pessoas são consubstanciados na possibilidade de se separar os dados de identificação do indivíduo daqueles relacionados à identificação do evento em si [...]. Nesse sentido, o Datasus adquiriu e está implementando o uso de ferramentas de criptografia de dados e de gerenciamento de identidades e trilhas de auditoria. (BRASIL-TCU, Acórdão 2.569, 2014).

Essa possibilidade de denegatória de pedido de abertura de dados com base no Art. 13 do Decreto 7.724/2012 foi prevista pelo Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos. Contudo, consonante às orientações da CGU (BRASIL-CGU, 2015), a norma adverte que o emprego dessa hipótese está condiciona à apresentação não só de análise sobre a quantificação dos custos para seu atendimento, mas também de viabilidade de inclusão dos dados demandados no planejamento de abertura do órgão – os chamados Planos de Dados Abertos (PDAs).

Cunha Filho (2015) adiciona a essas hipóteses de não atendimento a justificativa de informação demandada **inexistente** (Art. 11, § 1º, inciso III)- Ao problematizar a relação entre direito à informação e direito à verdade no âmbito da justiça de transição, o autor adverte que essa justificativa tem sido recorrentemente utilizada pelos órgãos da APF para negar acesso a informações referentes às violações

de direitos humanos, praticadas por agentes públicos durante o Regime Militar (1964-1985). Além da inexistência de informações, o autor percebeu a utilização das classificações de sigilo para justificar a negativa de acesso a essas informações – em total desrespeito inclusive à própria LAI (Art. 21)⁸.

Destarte, com vistas a analisar o tratamento dado a pedidos de abertura de bases de dados e, em específico, a aplicação das hipóteses de restrição de acesso listadas acima, a seguir, são analisados os pedidos de acesso à informação encaminhados em período anterior e posterior à edição da Política de Dados Abertos em 12 de maio de 2016.

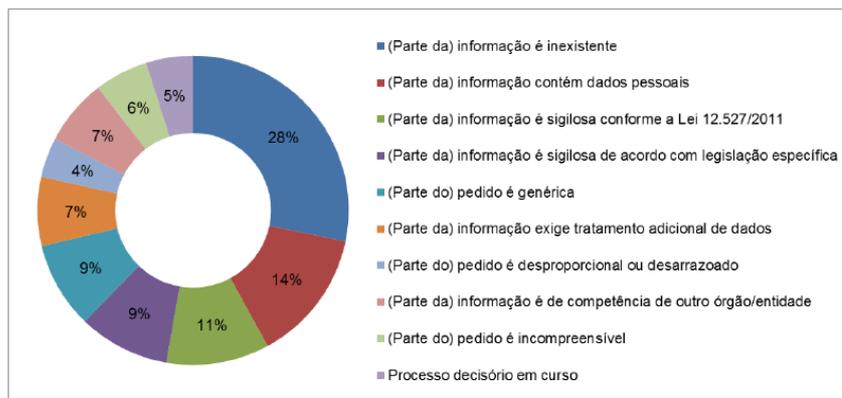
5. Pedidos de abertura de dados: ocorrências, tratamentos e desafios

Entre 11 de julho de 2015 e 31 de julho de 2017, foram protocoladas 172.993 solicitações de acesso à informação a órgãos e a entidades públicas federais⁹. Desse total, 9.015 pedidos foram negados (5,21%), 8.420 foram parcialmente concedidos (4,87%) e outros 5.154 (2,98%) obtiveram como resposta a inexistências da informação solicitada, somando um total de 22.589 (13,06%) pedidos negados ou parcialmente negados. A Figura 1 ilustra as justificativas conferidas à denegação de acesso às informações solicitadas nesses três casos. Como se pode observar, 32% das solicitações negadas alegaram informação inexistente; 16% alegaram tratar-se de dados pessoais invioláveis; 12% de informações resguardadas sob as hipóteses de sigilo previstas na LAI; 11% resguardadas sob sigilo regulado por legislação específica; 10% foi considerado pedido genérico; 8% por exigir trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação e 54% por ser classificado como pedido desproporcional ou desarrazoado. Outros 6% foram negados por se tratar de demandas incompreensíveis.

⁸ Dando respaldo aos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade e de outras iniciativas, a Lei veda a negativa de acesso às informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais, especialmente as que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas (Art. 21).

⁹ Tem início em 11 de julho de 2015 o banco de dados completo dos pedidos e respostas encaminhados à APF via eSIC, salvo pedidos que contenham informações restritas, como informações restritas (pessoais ou sigilosas). Ver: BRASIL. Controladoria- Geral da União. **Busca de Pedidos e Respostas**. [on line]. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>>. Acesso em: 27 mar. 2016.

FIGURA 01 - Justificativas para negação ou concessão parcial de informações solicitadas via Serviço de Acesso à Informação federal (julho/2015 a julho/2017)



Fonte dos dados brutos: BRASIL (2017)

Vale observar ainda a não concessão ou concessão parcial sob a justificativa de não se tratar de informação de competência do órgão para o qual a demanda foi encaminhada. Essa justificativa foi aplicada a 7.903 pedidos (4,57% do total). Nesses casos, como visto, a LAI dispõe que o órgão inquirido deve indicar o órgão competente, caso tenha ciência de tanto (Art. 11, § 1º, inciso III). Há ainda 11.038 pedidos (6,63%) não atendidos por não se tratar de solicitação de informação, configurando denúncia, reclamação, etc. Neste caso, em 2017, o eSIC passou a encaminhar parte desses pedidos para o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv). O Anexo 01 sintetiza esses resultados.

No que compete especificamente à temática aqui de interesse, uma busca por termos nos pedidos de acesso à informação, protocolados antes e depois do Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos, revela um crescimento significativo no número de solicitações relacionado a dados em formato aberto. Do período 1 (01 de julho de 2015 – 11 de maio de 2016) para o período 2 (12 de maio de 2016 – 31 de julho de 2017), ampliaram-se os pedidos contendo termos tais como: “dado aberto/ dados abertos/ open data” (185,71%), “formato aberto” (245,71%), “desagregado(s)” (261%), “dado bruto/ dados brutos” (126,66%), “em csv/ em .csv/ formato csv/ formato .csv” (16,32%), “em xml/ em .xml/ formato xml/ formato .xml” (600%) e “em txt/ em .txt/ formato txt/ formato .txt” (133%). No segundo período, contudo, houve apenas 1 registro de solicitação de informação contendo o termo “formato estruturado”, ao passo que no primeiro período foram 35. No total, pedidos de acesso à informação em que constam os termos selecionados saltaram de 147 para 330 de um período para o outro. Ainda que se trate de número de pedidos pouco expressivo quando comparado à totalidade dos pedidos protocolados, o aumento de um ano para o outro evidencia um maior conhecimento dos usuários em relação à temática.

No que se refere ao tratamento dado a cada um desses conjuntos de solicitações, a taxa média de atendimento, atendimento parcial e atendimento negado manteve-se período para outro: aproximadamente 68% teve acesso concedido; 8,5%, parcialmente concedido e 8%, negado. Alteraram-se, contudo, os motivos mais empregados para negativa de acesso: enquanto no período 01 as

justificativas mais utilizadas foram de cunho processual (63,16%); no segundo período, distribuem-se entre processual (47,06%) e substancial (55,88%). Em ambos os períodos, contudo, cerca de 20% dos pedidos negados o foram com base na previsão de negativa de acesso por exigência de trabalho adicional. Em virtude disso, após essa exploração quantitativa inicial, realizamos uma análise qualitativa das perguntas e respostas enquadradas nessa hipótese para o período que segue à publicação da Política de Dados Abertos.

Em relação às justificativas proferidas pelo órgão para negar atendimento de pedido de dado em determinada estrutura ou formato com base na hipótese de trabalho adicional, percebe-se que são poucos os casos em que são esclarecidas objetivamente não só as razões de direito (Art. 13, III, do Decreto nº 7.724/2012), mas também as razões de fato – ou seja, a quantificação do esforço que seria exigido do órgão para o atendimento do pedido e o seus possíveis impactos negativos à atividade rotineira do órgão, conforme orientação da CGU. Citam-se, por exemplo, respostas conferidas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em que se argumenta:

Que realizar esta atividade neste momento não seria razoável, visto que seria necessário destacar um Servidor Público para realizar tal tarefa, por um tempo mínimo de uma semana (Identificador Único do Pedido – ID 420258);

O Sistema [...] tem um cadastro de mais de 360 milhões de registros e volume de dados de mais de 100GB. Sua exportação e anonimização envolveria um processo não trivial de execução e oneroso do ponto de vista do processamento para consolidação em tabelas (ID 487205);

A solicitação requer um procedimento de análise complexo. [...] O levantamento da informação iria requerer identificar [...] a presença de qualquer um destes indivíduos no conjunto de beneficiários ativos (aproximadamente 70 milhões), [...]. Esta identificação não é trivial. (ID 487208).

A inclusão da base de dado solicitada no planejamento de abertura do órgão, de acordo com a orientação do Decreto nº 8.777/2016, igualmente foi pouco utilizada. Citam-se exceções, como, por exemplo, respostas a pedidos de acesso a bases de dados (ID 481812 e 483658) do Instituto Nacional de Propriedade Industrial, bem como a dados de programa de pós-graduação (ID 515774) mantidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Embora os órgãos não especificuem os custos para atenderem aos pedidos, esclarecem que a abertura está prevista em seus Planos de Dados Abertos.

Requer atenção, ainda, o emprego dessa hipótese de trabalho adicional para negar a concessão da informação solicitada, mesmo ela já sendo pública para anos anteriores. Assim, registra-se o pedido ID 400549, encaminhado ao Ministério da Educação, ao que o órgão alega não ser possível atender ao pedido, pois não estaria prevista na LAI e possibilidade de produção de bases de dados customizadas de acordo com o interesse do cidadão – em franca deturpação do dispositivo¹⁰. Alega o Ministério:

¹⁰ Posicionamento equivalente conferiu o órgão a pedidos de acesso aos dados brutos ou microdados dos candidatos que realizaram o último SISU (ID 406123), das notas que obtiveram todos os candidatos neste certame (ID 395777), bem como do questionário socioeconômico respondido pelos candidatos (ID 438589).

Prezada Senhora, [...] registramos que depreende-se da inteligência do art. 7º da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, que não está prevista na referida lei a possibilidade de produção de bases de dados ou relatórios customizadas conforme o interesse de cada cidadão. [...]. Como Vossa Senhoria pode observar, o comando para não atendimento ao vosso pedido consta expressamente do Decreto Presidencial. Portanto, atendê-lo implicaria em descumprimento ao citado dispositivo legal por parte deste Ministério, além de acarretar desproporcional esforço e custos administrativos [...].

Esse tipo de tratamento a pedido de dados em formato aberto chama especial atenção por se tratar de órgão que já foi apontado em auditoria externa realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre a temática dos dados abertos¹¹.

Para além dessa hipótese processual, registra-se o uso frequente de hipóteses legais de sigilo para negar atendimento a pedidos de acesso à informação, enquadrados na temática em estudo. Por exemplo, cita-se a reiterada menção ao sigilo bancário no caso de solicitação de dados sobre empreendimentos da faixa 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (*i.e.* ID 473216, 477604, 479536, 482692, 483937, etc.), sob a justificativa de que “o detalhamento das informações para estas faixas permite a identificação das empresas que contraíram financiamento de caráter privado para a realização dos mesmos.” (ID 521436). Entende-se, contudo, que esse tipo de posicionamento cerceia a possibilidade de controle social sobre a parcela de recurso público que compõe o Programa, tendo em vista que se trata de contratos de crédito a valores e taxas de juros subsidiados pelo Governo Federal. Vale observar, também, que a inexistência de política clara sobre o tratamento de dados pessoais conduz à negativa de acesso à dados sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos, constantes no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – SIRC (Pedido ID 418118). Cabe observar que esses dados não são considerados sensíveis, sendo sua abertura, inclusive, prevista no Anexo da Política de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016).

Diante das negativas de acesso por parte dos órgãos, a previsão de recurso apresenta-se como uma salvaguarda ao direito à informação pública em casos em que o cidadão discorda da decisão proferida – cobrando, contudo, maiores custos transacionais. No caso da APF, as instâncias recursais compreendem, nesta ordem: a **autoridade hierarquicamente superior** ao gestor da LAI; a **autoridade máxima** do órgão ou entidade (Ministro ou equivalente); a **Controladoria-Geral da União** e, em última instância, a **Comissão Mista de Reavaliação de Informações** (CMRI). A CMRI consiste em órgão

Pedidos de acesso a base de dados completa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) também foram negados com base nesse dispositivo, a despeito das informações já estarem disponíveis na internet, mas em formato de consulta, não passível de extração e reutilização (*i.e.* ID 395094, ID 402257, ID 433234, etc.). Em nenhum dos casos foi indicado objetivamente o esforço que seria necessário para atender às demandas dos cidadãos.

¹¹ O Acórdão 3.022/2015 TCU-Plenário apresenta relatório de auditoria operacional realizada pela Sefti, com a finalidade de com objetivo específico de avaliar a efetividade das iniciativas de abertura de dados governamentais conduzidas pelo MEC, pelo FNDE e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Segundo a auditoria, à época, não foram constatados envolvimento e atuação da alta administração das instituições no sentido de promoção dos dados abertos, ao que se recomendou prosseguimento à elaboração e à execução de plano de dados abertos. Em julho de 2016, MEC e FNDE publicaram seus PDAs (BRASIL-TCU, 2015).

colegiado composto por dez ministérios, sendo presidida pela Casa Civil. Não obstante, a possibilidade de recurso em quatro instâncias não significa que direito à informação é assegurado. Segundo Cunha Filho (2017, no prelo), é baixa a probabilidade que uma autoridade ou um dirigente máximo de um órgão decidam disponibilizar informações que sejam contrárias ao interesse do governo, por exemplo. O autor pondera que se trata de cargos de livre nomeação/exoneração pelo Chefe do Poder Executivo, ocupados, geralmente, por pessoas alinhadas, política e ideologicamente, ao governo e que, portanto, dificilmente tomarão decisões que lhes possa custar o posto. No caso da CGU, ainda que caiba a um servidor efetivo a realização de parecer sobre o recurso, é Ouvidor-Geral da União quem decide – também um cargo de livre nomeação/exoneração. Caso revise posição anteriormente tomada, a decisão do Ouvidor-Geral ainda deverá ser ratificada pelo Ministro da CGU, cargo igualmente sujeito às pressões político-ideológicas da composição de governo. Por fim, quanto à CMRI, Cunha Filho (2017, no prelo) observa que sua composição mantém controle do Poder Executivo sobre o processo, na medida em que composta por representantes de dez ministérios e sem representação externa (Parlamento, por exemplo), o que lhe priva de autonomia e independência em relação ao governo a que fazem parte. Esse controle reflete no baixo percentual dos recursos providos (parcial ou totalmente) pela CMRI desde sua instalação. Dos 2.315 recursos julgados entre novembro de 2012 e março de 2017, apenas 13 foram providos e 5 foram parcialmente providos, contra órgãos diversos aos que compõem a CMRI – à exceção do Ministério da Fazenda, com 2 recursos deferidos¹².

No que concerne o tema desta pesquisa, dos 377 recursos julgados nas reuniões da CMRI no período 01 (9,57% dos pedidos negados em primeira instância entre julho/15 e maio/16), apenas sete tratavam de solicitações sobre informações em formatos específicos, bases de dados brutos ou com algum tipo especificado de (des)agregação¹³. Todos os recursos foram indeferidos pela Comissão. Em quase sua totalidade, a reiterada negativa de acesso assentou-se na hipótese processual do art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012. Contudo, em poucos casos o órgão demandado discorreu objetivamente sobre a quantidade de horas ou de recursos necessários para o atendimento do pedido. Limitavam-se, porém, a sugerir impacto na rotina de funcionamento do órgão demandado, sem demonstrar nexos causais. Poucos, ainda, indicaram o local ou meios alternativos para encontrar as informações a partir das quais o cidadão poderia imprimir a interpretação, consolidação ou tratamento de dados desejado, conforme dispõe no Parágrafo Único deste mesmo dispositivo.

A título de ilustração, cita-se decisão em que se manteve a negativa de acesso a cidadão que solicita notas fiscais eletrônicas de um rol de compras públicas em formato XML ou, opcionalmente, a chave de acesso para extrair-las diretamente do sistema. Segundo o órgão, atender ao pedido geraria trabalhos adicionais, visto que as notas estariam armazenadas em formato PDF (Decisão Nº 232/2015) ou

¹² Dados extraídos dos relatórios sobre recursos já avaliados pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). Controladoria-Geral da União. **Recursos julgados pela CMRI. Decisões**. [on line]. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/decisoes/>>. Acesso em: 27 set. 2017.

¹³ Decisões de 2015 nº 195, 199, 225, 230, 232, 403 e Decisão nº 82 de 2016.

careceriam de anonimização (Decisão Nº 230/2015). De fato, realizar uma análise individualizada de arquivos pode ser exaustivo, porém fazer a manutenção permanente de um banco de dados em formato aberto de notas fiscais **eletrônicas** da administração pública poderia ser uma solução para pedidos como esse, além de se tratar de forma mais eficiente de controle e fiscalização (motivos pelos quais o documento é gerado).

Porém, vale mencionar decisões que, a despeito de manterem a negativa de acesso por alegada exigência de trabalho adicional, orientam os órgãos a trabalharem no sentido de organizarem e classificarem seus dados e informações, com a finalidade de disponibilizá-los futuramente por meio da transparência ativa e/ou passiva. Cabe observar que essa orientação precede a edição da Política de Dados Abertos. Destacam-se nesse sentido as decisões acerca de pedido de acesso à arrecadação tributária mensal por parte do Ministério da Fazenda (Decisão Nº 199/2015) e à base de dados da Plataforma Lattes do CNPq (Decisão Nº 403/2015). Neste último caso, consta na decisão:

Há interesse público recorrente na divulgação da base de dados Lattes. A negativa de acesso à informação, sob os argumentos apresentados deve ser entendida como circunstancial, devendo o recorrido organizar os seus métodos de trabalho, investimentos em estrutura, bem como considerar rotinas mais adequadas para assegurar o acesso à informação, com menor prejuízo às suas atribuições diárias e em menor tempo para o cidadão no futuro.

Por sua vez, no período 02, que sucede a edição do Decreto nº 8.777/2016, dos 896 recursos julgados nas reuniões da CMRI (17,65% dos pedidos negados entre maio/2016 e julho/2017), 18 consistiam em decisões referentes a pedidos de acesso a informações em formatos específicos, dados brutos ou determinada forma de (des)agregação¹⁴. Dessas, 15 mantiveram a denegatória de acesso, 2 foram deferidos e 1 parcialmente deferido¹⁵.

Em setembro de 2016 aparece a primeira decisão acerca de pedido de dados em formato aberto após a edição da Política. Contudo, o recurso é negado em última instância pela CMRI, com base na justificativa de que seriam necessários procedimentos adicionais de análise e consolidação das informações, visto que os dados não estariam disponíveis no formato solicitado. Não há orientação quanto à organização e à disponibilização futura dos dados solicitados no planejamento de abertura do

¹⁴ Decisões de 2016 nº **217**, 274, 278, 280, 295, 429, 430, 457, 631, 633, **651**, 682 e Decisões de 2017 nº 6, 37, 42, 282, 283, **369**. Em negrito, os deferidos (total ou parcialmente).

¹⁵ Quanto aos três recursos deferidos, em um caso a decisão apontou que era ausente a negativa de informação, pois concedido acesso ao banco de dados em etapa anterior – ainda que não conforme o demandante (Decisão Nº 217/2016). Em outros dois casos, o recurso foi deferido total e outro parcialmente, em virtude de sigilo. No primeiro caso, trata-se de pedido de acesso a informações sobre quantitativo de professores de matemática em um município e ano específicos. A despeito da orientação para acessar os microdados do Censo Escolar, a CGU acolhe recurso em virtude da complexidade para extração do dado solicitado: “Do exposto, verificou-se que a informação, em que pese possa encontrar-se disponível em transparência ativa, não é acessível à grande média dos cidadãos” (Decisão Nº 369/2017). No segundo caso, em demanda para disponibilização de dados aduaneiros e tributários atualizados em determinada agregação, a CGU afasta emprego da hipótese de trabalho adicional, tendo em vista que os dados já foram disponibilizados para nos anteriores. Contudo, a Comissão defere parcialmente o recurso, visto que a agregação demandada pode ferir preceitos de sigilo fiscal. Recomenda, ainda, que o órgão disponibilize as informações requeridas por meio da transparência ativa, com regularidade anual (Decisão Nº 651/2016).

órgão, conforme orienta o Decreto nº 8.777/2016. Por sua vez, em apenas uma decisão, por requisição da CGU, o órgão informou o esforço requerido para disponibilizar os dados referente ao total arrecado de Pis/Cofins pela União na estrutura demandada pelo cidadão. Conforme o Ministério da Fazenda, seria necessário: “25% da mão-de-obra do setor, por um período mínimo de 80 horas”, o que causaria “graves prejuízos para o andamento das atividades de rotina” (Decisão Nº 006/2017). Contudo, não é explicitada a conexão entre o esforço exigido e os impactos negativos alegados. Por fim, vale mencionar decisão sobre recurso de pedido de acesso a dados da Previdência Social, em agregação especificada pelo cidadão (Decisão Nº 037/2017). No processo, a CGU questiona o órgão demandado quanto à possibilidade de disponibilizar a base de dados bruta para livre manipulação, ao que o órgão contesta envolver grande esforço para compilar e validar dados de diferentes sistemas. A CGU acata posicionamento do órgão e o recurso é indeferido em última instância na CMRI. Contudo, vale destacar manifestação do solicitante, em que denuncia o emprego de dispositivos do decreto para cercear sua liberdade de acesso à informação pública necessária ao controle social:

O recorrente [...] argumenta que as informações são existentes e não estão protegidas por sigilo. Questiona como o governo elaborou a proposta de reforma da previdência se desconhece os dados. Além disso, reafirma que a negativa é ilegal, pois não tem amparo em lei, mas em simples decreto (Decisão Nº 037/2017).

Por fim, cabe questionar posicionamento da Comissão em decisão que defere recurso para acesso a lista de CNPJs enquadrados no lucro presumido e no lucro real. Inicialmente negado acesso por sigilo legal, o Ministério da Fazenda passa a alegar exigência de trabalho adicional para disponibilizar esses dados. Em recursos, o demandante alega falta de caracterização desse trabalho adicional, em descumprimento não só da LAI, mas também do art. 6º, Parágrafo Único, do Decreto nº 8.777/2016, que dispõe sobre a necessidade dessa caracterização, ao que a CMRI contesta: “Quanto ao argumento do recorrente baseado no art. 6º do Decreto nº 8.777/16, trata-se de solicitação diversa, com objetivo de abertura de bases de dados da Administração Pública Federal, **que deverá correr em rito próprio**” (grifo nosso). Ou seja, para a Comissão, a Política de Dados Abertos só cabe ser invocada quando de pedido específico de abertura de base de dados e não em pedido genérico de acesso à informação. Essa distinção não contribui para o exercício do direito de acesso à informação pública, impondo ao cidadão o ônus de conhecer normas e ritos administrativos para garantir seu direito.

De maneira geral, a análise qualitativa das decisões em última instância de recursos envolvendo pedidos de acesso a informações em formatos e/ou estruturas específicos evidencia a ampla utilização das hipóteses processuais de restrição de acesso de início ou ao longo das instâncias recursais. A aplicação de hipóteses substantivas é geralmente revertida em segunda ou terceira instância, alegando os requerentes que as informações desejadas podem ser anonimizadas para franquear acesso ao conteúdo público – ao que os órgãos contestam trabalho adicional. A necessidade de realizar apurações especiais de informações em diferentes sistemas e junto a prestadores de serviços de informática (geralmente empresas terceirizadas) (CEPIK, CANABARRRO, 2014) também é utilizada para justificar ônus e

trabalho adicional por parte dos órgãos e, com tanto, negar acesso.

CONCLUSÃO: desafios para a adoção do paradigma de dados abertos

A LAI é pioneira no mundo a incorporar o paradigma dos dados abertos no escopo do direito de acesso à informação pública, em um movimento sinérgico catalisado pela participação brasileira na Parceria para Governo Aberto. Destarte, à avaliação das possibilidades e desafios institucionais à adoção dos OGD no Brasil, interesse analisar a institucionalidade vigente da transparência, em especial a definição e a aplicação do que é público e, portanto, passível de abertura.

Ao longo deste trabalho, vimos que a LAI estabeleceu as situações, os graus e os prazos máximos de sigilo de informações cuja divulgação possa pôr em risco ou grave ameaça a segurança nacional ou a população, preservando demais hipóteses de sigilo previstas em lei (*i.e.* fiscal, bancária, industrial). Além disso, reafirmou a inviolabilidade das informações pessoais, já prevista da Constituição Federal, embora ainda carente de regulamentação. Afora essas restrições de cunho substancial e a justificativa de informação inexistente (considerada suficiente pela CMRI), hipóteses processuais adicionais foram introduzidas por meio da regulamentação da Lei na APF (Decreto nº 7.724/2012). Em seu Artigo 13, o aludido decreto dispôs sobre o não atendimento a pedidos considerados genéricos, desproporcionais, desarrazoados ou que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações (CUNHA FILHO, 2017, no prelo). Essa última hipótese requer especial atenção quando da avaliação dos desafios à adoção do paradigma em lente. Como visto, dados abertos governamentais são dados públicos, estruturados, brutos, legíveis por máquina e disponibilizados em formatos técnicos e licenças específicas (abertos). Por configurarem novo referencial de tratamento dos dados e informações sob a custódia estatal, exigirão necessariamente esforços e recursos para sua organização, classificação, formatação e disponibilização.

Portanto, a despeito do avanço do direito à informação no Brasil, a amplitude das hipóteses de negativa de acesso oferece desafios à realização do direito à informação e, especificamente, à adoção do paradigma dos OGD. Dada a reconhecida cultura do segredo e do sigilo sobre a qual se erigiram as burocracias públicas (WEBER, 1982) e tendo em vista o desconhecimento por parte dos cidadãos quanto aos dados e informações sob a custódia estatal, a legislação vigente abre espaço para negativas deliberadas a pedidos de acesso à informação e legalmente abrigadas sob a institucionalidade vigente.

Essa cultura e esse comportamento não são raros às experiências internacionais. Ao comparar os movimentos de direito de acesso à informação pública e de promoção de abertura de dados, Janssen (2012, p. 4, tradução nossa) pontua que:

Ambs os movimentos encontraram, ao longo de seu desenvolvimento, obstáculos comparáveis dentro do governo, como órgãos públicos mantendo sua antiga cultura de sigilo e usando argumentos de privacidade, segurança nacional, segredo comercial, etc., para limitar o acesso a dados e informações.

E na APF não seria diferente. Em pesquisa-diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública na APF, encomendada ainda quando da adoção do 1º Plano de Ação Nacional para Governo Aberto, os autores concluem que

De forma dominante, existe a percepção de que Estado é o guardião da informação pública, mas esta pertence à sociedade [...]. Não raro, porém, diante de situações concretas, esse reconhecimento surge acompanhado de uma série de condicionantes ou qualificações para a efetiva entrega da informação. Na prática, os servidores revelam que analisam as solicitações conforme distintos critérios de conveniência e/ou factibilidade e que estão habituados a indagar os motivos dos solicitantes, [...]. (DaMATTA, 2011, p. 8).

Evidentemente, não se trata de afirmar que os resultados da pesquisa-diagnóstico nos leva a concluir que a burocracia federal é avessa à abertura das informações públicas, sob o risco de incorrerem em uma falácia individualista ou atomística (conferir ao todo as características das partes). Tampouco podemos afirmar que as hipóteses de restrição de acesso não são adequadamente aplicadas no âmbito do Governo Federal. Avaliar o mérito das decisões foge ao escopo desta pesquisa. Busca-se, sim, chamar a atenção para esse espaço cinzento aberto criado, especialmente, pelas hipóteses processuais, cuja interpretação pode favorecer negativas deliberadas a pedidos de acesso à informação. Com efeito, embora seja pequena a parcela de pedidos efetivamente negados no período compreendido por este estudo (11 de julho de 2015 e 31 de julho de 2017), a análise do tratamento conferido às solicitações de dados em formato, estrutura ou (des)agregação específica revela a aplicação reiterada dos dispositivos de restrição de cunho processual, que extrapolam a LAI. No caso da hipótese de trabalho adicional, seu emprego, contudo, desacompanha a fundamentação exigida pelos decretos que sobre ela versam (Decreto nº 7.724/2012 e 8.777/2016) e orientada pela CGU (BRASIL-CGU, 2015), salvo exceções. Ou seja, em poucos casos o órgão apontou razões não só *de jure*, mas de fato nas a denegatória de acesso, apontando objetivamente os recursos que seriam demandados para o atendimento do pedido e seu impacto negativo sobre o órgão. A possibilidade de recurso em quatro instâncias tampouco assegura reconsideração de decisão que contrarie posição inicialmente tomada pelo governo (CUNHA FILHO, 2017, no prelo). Com efeito, das 25 decisões adotadas pela CMRI acerca de solicitações de dados em formato, estrutura ou (des)agregação específicos, apenas 02 apontaram pelo deferimento do recurso. A composição da CMRI e a inexistência de controle externo sobre suas decisões acinzentam ainda mais esse cenário (CUNHA FILHO, 2017, no prelo).

Nessas condições, embora amparada pela legislação que versa sobre transparência ativa e passiva, a adoção do paradigma dos OGD é desafiada pela interpretação das hipóteses de sigilo, aberta à discricionariedade; pela ausência de tratamento legal às informações pessoais; pelas possibilidades de aplicação das hipóteses processuais de desproporcionalidade, dessarrazoabilidade e trabalho adicional; bem como pelo controle governamental sobre os processos recursais. Diante desse quadro, cabe esperar que a institucionalização da Política de Dados Abertos e crescente disponibilização de OGD por meio de transparência ativa (e não passiva) consiga demonstrar que, ao contrário do ônus percebido (“trabalho

adicional”), a reorientação da produção e da gestão da informação por parte das burocracias contribui no sentido contrário, isto é, na economia de recursos – seja por meio da redução de pedidos via transparência passiva, seja por meio da organização mais eficiente e menos redundante das informações no âmbito da própria Administração Pública (POSSAMAI, 2016; BATISTA; SILVA; MIRANDA, 2013; WEINSTEIN, GOLDSTEIN, 2012). Enquanto isso, reitera-se o papel do controle social sobre a implementação da LAI *de facto*, e não apenas *de jure*. Este trabalho buscou contribuir nesse sentido.

Referências

- ACCESS INFO. **Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse**. Madrid, 07 jan. 2011. Disponível em: <<https://www.access-info.org/uncategorized/11094>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- ARTIGO 19. **Princípios para uma legislação sobre acesso à informação pública**. 20 ago. 2009. Disponível em: <<http://artigo19.org/infoedireitoseu/?p=81>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- BATISTA, A. H.; SILVA, N. B.; MIRANDA, C. M. C. Infraestrutura nacional de dados abertos. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília, DF.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, 2013.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos da CGU**. [online]. Brasília: CGU, 2015.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Busca de Pedidos e Respostas**. [online]. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas>>. Acesso em: 27 ago. 2017.
- CEPIK, M. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática pública**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.
- CEPIK, M.; CANABARRO, D. (org.). **Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil**. Porto Alegre: WS Editor, 2014.
- CUNHA FILHO, M. O Desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: Análise das Práticas da Controladoria-Geral da União. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 47, jul-dez 2015, pp. 91-107.
- CUNHA FILHO, M. Right to Information in Brazil: tensions between transparency and control of information. **Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**. v. 51, 2017. No prelo.
- DAHL. R. A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- DaMATTA, R. (Coord.) **Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília: CGU, 2011.
- DINIZ, V.; GUIMARÃES, C. B. S. Os desafios para um país digitalmente aberto. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 6, 2013, Brasília, DF. Anais (on-line). Brasília, DF: CONSAD 2013.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Acesso à Informação – Turma Piloto**. Brasília: ENAP, 2017.
- FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. Lei de acesso a informações públicas: um breve histórico. **São Paulo: Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas**, [2015]. Disponível em: <http://www.informacaopublica.org.br/?page_id=1948>. Acesso em: 12 out. 2017.
- GIGLER, S., CUSTER, S.; RAHEMTULLA, H. **Realizing the vision of open government data**. Washington, DC: World Bank, 2011. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/75642397/Realizing-the-Vision-of-Open-Government-Data-Long-Version-Opportunities-Challenges-and-Pitfalls>>. Acesso em 15 out. 2017.
- GÜEMES, M. C.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización

de la gestión pública. In: HOFMANN, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; PEREZNIETO, J. A. B. (Org.). **La promesa del gobierno abierto**. México, DF: Instituto de Acceso a la Información Pública, 2012.
HELLER, N. Is Open Data a Good Idea for the Open Government Partnership? **Global Integrity**.
Data, Learning & Action for Open Governance, set. 2011. Disponível em:
<<https://www.globalintegrity.org/2011/09/open-data-for-ogp/>>. Acesso em: 12 out. 2017.

JANSSEN, K. Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles.
The Journal of Community Informatics, North America, 08, dec. 2012. Disponível em: <<http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/952/954>>. Acesso em: 09 Oct. 2017.

LAPORTE, T.; DEMCHAK, C.; FRIIS, C. Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. In: GARSON, G. **Handbook of public information systems**. Nova York: Marcel Dekker Publishers, 2000.

OPENGOVDATA. **The annotated 08 principles of open government data**. [on line]. 2007.
Disponível em <<http://opengovdata.org/>>. Acesso em: 12 out. 2017.

PEIXOTO, T. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability. **UCLA Law Review Discourse**, v. 60, 2013, p. 200-214.

PELED, R. and RABIN, Y. **The constitutional right to information**. Columbia Human Rights Law Review. v. 42, n. 2, 2011. p. 357-401

UBALDI, B. **Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives**. OECD Working Papers on Public Governance, n. 22, 2013.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.

WEINSTEIN, J.; GOLDSTEIN, J. The benefits of a big tent: opening up government in developing countries: a response to Yu & Robinson's the new ambiguity of "open government". **UCLA Law Review Discourse**, Los Angeles, v. 60, 2012, p. 38-48.

WORLD WIDE WEB CONSORTIUM. **Dados abertos governamentais**. São Paulo: W3C Brasil, 2009. Disponível em: <<http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>>. Acesso

YU, H; ROBINSON, D. The New Ambiguity of "Open Government. **UCLA Law Review Discourse**. v. 59, 2012, p. 178-208.
em: 12 out. 2017.

ANEXOS

ANEXO 01 - Pedidos de acesso à informação encaminhados via Serviço de Acesso à Informação federal, por tipo de tratamento (julho/2015 a julho/2017)

Tratamento de tratamento e classificação	Total	%
Número de pedidos registrados	172993	100
Acesso concedido	113539	65,63%
Não se trata de solicitação de informação	11038	6,38%
Encaminha para e-Ouv*	436	0,25%
Pergunta duplicada/Repetida	3461	2,00%
Informação inexistente	5154	2,98%
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	6343	3,67%
Acesso parcialmente concedido	8420	4,87%
Processo decisório em curso	328	3,90%
Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade	1560	18,53%
Parte da informação é inexistente	1210	14,37%
Parte do pedido é incompreensível	167	1,98%
Parte da informação é sigilosa conforme a Lei 12.527/2011	1507	17,90%
Parte da informação é sigilosa de acordo com legislação específica	773	9,18%
Parte da informação contém dados pessoais	1451	17,23%
Parte do pedido é genérica	379	4,50%
Parte do pedido é desproporcional ou desarrazoado	309	3,67%
Parte da informação demandará mais tempo para produção	696	8,27%
Acesso negado	9015	5,21%
Processo decisório em curso	772	8,56%
Pedido incompreensível	1087	12,06%
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	908	10,07%
Informação sigilosa de acordo com legislação específica	1366	15,15%
Dados pessoais	1665	18,47%
Pedido genérico	1656	18,37%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	630	6,99%
Pedido exige tratamento adicional de dados	931	10,33%
Sem registro de tratamento	15587	9,01%

Fonte dos dados brutos: BRASIL (2017).