

MESA REDONDA – 3º Encontro da RedeSIC

Moderadora:

Érica Bezerra Queiroz Ribeiro - Coordenadora Geral de Recursos de Acesso a Informação (CGU);

Debatedores:

- ✓ Francisco Leali - Jornal O Globo;
- ✓ Helena Moura - Ouvidora-Geral do Ministério da Justiça (MJ); e
- ✓ João Carlos Zanon - Advogado / Nery Advogados, autor do livro "Direito à proteção dos dados pessoais".

A moderadora selecionou, para o debate, dois casos de acesso a informações de servidores públicos que geraram bastante controvérsia sobre se a informação deveria ou não ser entregue e se dados pessoais deveriam ou não ser tarjados.

CASO 01: 23480.010168/2014-87

ERICA – (breve relato do caso) um cidadão solicitou acesso a Processos Administrativos Disciplinares em um Instituto Federal de Ensino Superior. Entre os documentos solicitados, havia processos concluídos e processos em curso. A instituição pública negou acesso, alegando que as informações poderiam ferir a privacidade dos envolvidos. O cidadão disse, em fase recursal, que alternativamente aceitaria receber apenas a relação de PADs; o nome dos acusados; e informação sobre a conclusão ou não de cada processo. Após a instrução junto ao recorrido, e de um longo processo de interlocução, a CGU decidiu pelo provimento do recurso no que se referia aos processos concluídos, com a tarja das eventuais informações pessoais sensíveis e sigilos legais, ressaltando-se que os nomes dos acusados em PAD concluídos são informações públicas. Em relação aos PADs em curso, a CGU determinou que fosse informada a relação dos números e respectivas datas de abertura, ressaltando que após a conclusão dos trabalhos as informações torna-seiam públicas, ressalvadas as eventuais informações pessoais sensíveis e sigilos legais. Após o provimento, a instituição se deu conta de que os processos solicitados somavam 6 mil páginas e solicitou prazo extra para providenciar o fornecimento da informação. Atualmente a decisão está cumprida.

HELENA MOURA – primeiramente, gostaria de convidar os integrantes da RedeSIC a participarem do debate público sobre o anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais onde poderão ser realizados comentários sobre o texto de lei sugerido. A participação nas discussões é aberta e pode ser feita por meio do endereço eletrônico “dadospessoais.mj.gov.br” até o dia 05 de julho.

Gostaria de fazer uma ressalva: os temas “acesso à informação” e “proteção das informações pessoais” são mundialmente debatidos e, consequentemente, são temas

que ainda estão no processo de amadurecimento. Nesse sentido, não me considero uma especialista no assunto, mas vou me esforçarei para contribuir da melhor maneira com as discussões.

Transparência e dados pessoais são, em um primeiro olhar, vistos como temas completamente antagônicos. No entanto, trata-se de uma falsa percepção. A proteção dos dados pessoais em um contexto de transparência pública, com certeza é um tema complexo, que requer exercício contínuo de estudo e aprimoramento. No fim das contas, é preciso fazer um balanceamento desses dois princípios fundamentais.

Existe uma falsa ideia inicial de que toda informação pessoal deve ser restrita, mas não é assim. A informação pessoal será restrita, a depender do contexto – ela merece ser protegida na medida em que possa ferir a intimidade, a vida privada, a honra ou imagem de alguém. Por outro lado, quando a avaliação sobre a restrição ou não é mais subjetiva, deve-se ponderar a questão do interesse público. Não dar acesso a determinadas informações, impossibilitaria o controle social.

Em relação ao caso que estamos analisando, após concluir um PAD, as informações têm de ser divulgadas, mas antes dessa divulgação, por óbvio, é preciso haver um trabalho da administração para avaliar o processo e proteger as informações que podem comprometer a intimidade dos envolvidos. Em regra, o PAD não deve ser restrito, depois de concluído, mas merece tratamento para que se garanta a proteção do indivíduo, no que se refere à sua vida privada.

FRANCISCO LEALI – Sou advogado e jornalista e faço a seguinte ressalva: para a gente vale a regra de que tudo é público, com pequenas exceções. A gente não vai falar da vida pessoal do servidor público (isto é, de seus filhos, de sua mulher, sua ficha médica, etc), mas todo o resto: o que fez em sua vida pública, por quais órgãos/cargos passou, em que trabalhos atuou, quais foram os resultados de PADs contra ele... Tudo isso é público e a gente tem o direito de saber se fulano foi condenado ou absolvido. Tenho direito de saber o resultado da investigação feita por agentes públicos, com o devido tarjamento das questões estritamente íntimas, pessoais.

Honra – Se uma condenação em PAD vem a público, estarei atingindo a honra da pessoa. Mas o que é mais importante: saber que um agente público recebeu uma punição, ou a honra desse servidor punido? Eu, com acesso a esse relatório, posso fazer uma reportagem dizendo que esse fulano foi condenado a tais e tais penas. A imagem pública dele estará arranhada. Porventura, se a pessoa se julgar ofendida, há a via judicial para reclamar, caso tenha sido a ele imputado algo que ele não fez. Mas se a informação é verdadeira, mesmo que atinja a honra, ela é pública.

Segurança – a ficha funcional do servidor; os cursos que ele realizou e em que áreas atua ou atuou, tudo isso é público, mas se eu perguntar pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) quem são as pessoas lotadas na favela da Maré, por exemplo, é uma mera lotação de servidor público, mas eu entenderia se, por questões de segurança, a informação fosse negada. Por questões de intimidade, não caberia esse argumento, mas por questões de segurança, sim.

JOÃO CARLOS ZANON – A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi um grande avanço. Até então, não tínhamos parâmetros ou critérios. Muito do que se busca hoje em transparência e controle social, se deve à edição dessa Lei e aos agentes públicos que a estão fazendo cumprir diariamente. Não é uma tarefa fácil. É uma tarefa que envolve valores fundamentais, direitos fundamentais do cidadão e do estado que frequentemente nesse trato acabam entrando em aparente conflito. Aparente porque há uma falta compreensão de que acessar dados da coisa pública encontra uma barreira em direitos individuais, como a honra, a privacidade e a imagem das pessoas.

Isso se deve ao conceito antigo de privacidade, que está sofrendo uma grande mudança no tempo mais recente. Estamos vivendo uma transformação – estamos no meio de uma revolução social a respeito de informação. Nossa sociedade hoje é muito classificada como uma sociedade da vigilância e da informação. Os meios de acesso, de captação e de tratamento de informações pessoais que temos hoje eram impensáveis há alguns anos. Tudo é captado, todo dia, não só pelos órgãos do governo. Nossa privacidade está sendo modificada no trato privado e trato no público todos os dias. Esse conceito de privacidade pode ser abandonado, porque não existe mais: na era da Internet tudo é público.

Hoje em dia é preciso fazer uma leitura mais atenta da natureza do dado pessoal. Isso não quer dizer que não exista mais uma esfera de intimidade e de vida privada das pessoas que deve ser preservada.

Há uma teoria chamada “Teoria das Esferas”, segundo a qual numa esfera maior há a vida privada, dentro dela a esfera da intimidade e dentro dessa segunda, a esfera do segredo. Fica à titularidade da pessoa escolher o que ela quer divulgar sobre a sua vida privada. Há segredos que ela não quer passar nem para quem é mais íntimo. Como isso acontece quando estamos no ambiente público? O agente público exerce uma atividade pública, mas também é, ao mesmo tempo, indivíduo e cidadão. A premissa importante é identificar, naquela informação cujo acesso está sendo solicitado, a que esfera da personalidade ela pertence.

A informação em questão pode ser ultrassecreta, mas ser de natureza pública, por exemplo. As informações que têm origem no trato da coisa pública, o acesso deve se justificar pelo interesse público. Contudo, se o sigilo é necessário por questões de segurança pública, então essa informação deve ser preservada. Por fim, se se trata de uma informação que o indivíduo quer restringir à sua intimidade e à sua vida privada, então essa informação deve ser protegida.

Na LAI, e também nos pareceres da CGU, há a nomenclatura de “informações pessoais sensíveis” e a lei as define como informações relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem. Na doutrina, informações sensíveis são um pouco mais restritas, e não qualquer informação pessoal. A sua imagem é uma informação privada, mas se você está caminhando na rua e sua imagem é captada, essa informação deixa de ser privada, pois você a expôs ao público.

Informações pessoais sensíveis, estritamente falando, são aquelas capazes de causar algum tipo de tratamento discriminatório, ou seja, aquelas que revelam, por exemplo, a posição religiosa, a genética, o estado de saúde, a posição política etc. Essas informações têm na doutrina e na legislação internacional um tratamento diferenciado. Na Europa, a coleta desse tipo de informação é proibida, salvo se consentida pelo titular. Bancos de dados sobre determinadas informações não existem, pois podem dar tratamento discriminatório e violar direitos de cidadania. Se tivermos tratando desse nível de informações sensíveis, antes de pensar no acesso a terceiro, devemos pensar se ela devia ter sido armazenada pela administração pública sem o consentimento do titular. Em alguns casos, informações não devem ser armazenadas e muito menos entregues a terceiros.

Conceder o acesso e tarjar as informações pessoais me pareceu uma decisão bastante equilibrada. Não tenho dúvida de que um PAD deve ter por objeto análise da vida funcional daquela pessoa como agente público. Qualquer desvio que o PAD tenha e comece a tratar de assuntos pessoais, sensíveis, é um desvio de função do PAD. Não é porque o processo se desviou de sua função que o acesso a ele deve ser negado.

Quanto aos processos em andamento, não tenho dúvidas de que os envolvidos devem ter acesso. Qualquer pessoa que está sendo investigada, processada, deve ter o acesso a todo procedimento administrativo, ou judicial, ou ao inquérito a respeito de sua pessoa. Em relação ao acesso de processos em andamento por terceiros, é delicado dar acesso a um processo investigativo, no qual não houve ainda a manifestação da defesa e a decisão do julgador. A informação de que alguém está sendo investigada já traz consequências para a imagem e para a honra da pessoa, as quais não são reparáveis ao término do processo.

FRANCISCO LEALI – Supremo e a justiça federal consideram que não há problema de divulgar uma investigação que está em andamento, como, por exemplo, a Operação Lava Jato. A informação está disponível para qualquer um. É possível baixar os autos do processo em andamento. É possível inclusive ver os vídeos, o inquérito.

JOÃO CARLOS ZANON – Salvo engano, há situações na Operação Lava Jato que são diferentes de outros processos judiciais. O inquérito no Supremo tem um rito próprio. As pessoas que estão sob inquérito são autoridades definidas na própria Constituição, que têm uma situação diferenciada. A regra realmente é ser pública a informação, nesse caso. O trato da publicidade do inquérito que está acontecendo na Lava Jato e a divulgação pública do que está acontecendo, avalio que está preservando até mesmo a defesa dos envolvidos. É interesse da defesa que os atos sejam amplamente divulgados. Se eu fosse um dos envolvidos, gostaria que tudo o que está sendo feito pelo Ministério Público e a Justiça Federal fosse amplamente divulgado.

Qualquer opacidade em relação às informações dessa operação militaria contra a imagem dos investigados. Você favorece a imagem dos investigados dando publicidade a tudo o que está sendo feito. A imprensa tem muito cuidado com isso, o que eu elogio. Se há a divulgação de um trecho, de uma fala do promotor, procura-se dar a mesma oportunidade ao advogado que está atuando na defesa, de forma que possam

apresentar o seu ponto de vista sobre as investigações. Essa transparência ampla é a medida adequada para esse tipo de operação.

Uma operação como essa, a respeito da qual á um grande interesse público, tem uma proporção diferente da do PAD de um professor de uma universidade. Se houver acesso a um processo em curso norteado de todos esses cuidados, também para um PAD, será ótimo. Mas talvez não haja tanto interesse da mídia ou de agentes que possam difundir essas informações, num PAD. E a imagem do envolvido, nesse caso, pode ser apresentada socialmente somente com o viés de apenas um lado da situação. Esse é o receio quando se busca preservar a conclusão. Na conclusão já há (ou deve haver) o balanço dos dois lados (acusação e defesa, com paridade de meios de divulgação).

ERICA RIBEIRO – Em relação à questão da criação de bancos e da necessidade de autorização do titular dos dados para que eles possam ser utilizados, levantado pelo João Carlos Zanon, chamo a atenção para informações médicas. É importante discutir a necessidade de informar previamente ao cidadão o uso que será dado à informação e os possíveis compartilhamentos dela. Em alguns casos de informações sobre saúde, os médicos precisam prestar informações ao Ministério da Saúde e lá está o nome do paciente que foi atendido. Talvez ele não saiba que aquela informação está indo para um banco de dados que pode ser utilizado para políticas relevantes. Também não sabe que o tipo de desagregação aquela informação está sendo submetida. Nada se fala com o cidadão em consentimento prévio sobre os usos possíveis da informação que está sendo fornecida e inserida em um banco de dados.

JOÃO CARLOS ZANON – No mundo inteiro, onde essa questão está sendo trabalhada, há algumas ressalvas quando se trata de segurança de sociedade e do Estado, e matéria penal, por exemplo. No Brasil, há permissão de coleta de material genético das pessoas que estão sendo investigadas criminalmente. Um banco de dados de criminosos é uma questão muito séria. Não existe nenhum direito fundamental que seja absoluto. Sempre há interesses individuais e interesses públicos envolvidos. Resolve-se isso na ponderação sobre quais direitos devem prevalecer. O que se procura sempre é que esses dados que têm a possibilidade de discriminhar pessoas sejam tratados com maior cuidado. A formação de banco de dados é um risco e deve ser feito com cuidado, ser bem pensado.

CASO 02: 60502.001286/2014-25

ÉRICA RIBEIRO – (Breve relato do caso) um professor solicitou ao Instituto de Tecnologia de Aeronáutica (ITA) acesso à avaliação de desempenho e todos os dados dela decorrentes (relatórios de avaliação de desempenho elaborados pela Chefia Imediata; parecer do Conselho da Divisão Acadêmica; avaliação do desempenho acadêmico; e parecer final, incluindo justificativas das pontuações atribuídas e resultado do processo de progressão). O órgão concedeu acesso à avaliação do próprio requerente e apenas os documentos finais da avaliação dos outros professores, que traziam a informação sobre quem progrediu ou não. Na instrução do recurso, a CGU identificou que não havia, nos documentos, nada que pudesse

prejudicar a intimidade, vida privada, honra e imagem dos envolvidos. Esse caso envolve o desafio de garantir acesso à informação primária e autêntica, sem juízo de valor à forma de inserir as informações nos documentos.

HELENA MOURA – Primeiramente eu gostaria de parabenizar a analista que elaborou o parecer da CGU que ora subsidia o debate. Trata-se de uma fundamentação muito bem construída e que merece destaque. Ao estudar o caso, podemos observar que os precedentes da CGU, em pedidos de acesso que envolveram documentos semelhantes, eram no sentido de negar o acesso, por conterem informação pessoal. Desta forma, esta mudança de entendimento demonstra o que eu havia destacado anteriormente sobre tratar-se de um tema em construção. Fica claro, neste caso, que estamos em amadurecimento, em estudo contínuo. O acesso a esse tipo de documento possibilita o controle social, inclusive do próprio servidor, que tem condições de verificar se, no setor dele, houve algo errado no procedimento. Outro ponto importante é que o servidor, enquanto agente público, deve prestar conta de seu desempenho, reforçando a possibilidade de controle social. O princípio da eficiência deve ser preservado e a concessão do acesso é uma forma de possibilitar à sociedade controlar a eficiência na Administração Pública. Um conceito do Hely Lopes Meireles, de 2011, citado no referido parecer da CGU, resume um pouco o que é necessário avaliar nos pedidos dessa natureza . Ele expõe que o princípio da publicidade *“abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”*.

FRANCISCO LEALI – Se a avaliação interna contemplasse a conduta pessoal dos envolvidos, como, por exemplo, se ele passou 15 dias de licença médica e repetiu isso várias vezes, isso justificaria você vedar a divulgação do documento. A gente entende que a Lei de Acesso à Informação está “engatinhando”, mas há entre os órgãos uma diferença gritante sobre o que pode e o que não pode.

Para ilustrar: o Ministério da Educação realiza avaliação de livros didáticos, mas divulga apenas os livros que foram aprovados. Quando a gente bateu na porta para pedir a lista completa, inclusive dos livros reprovados, houve negativa sob a alegação de que essa informação poderia ferir a honra de um autor, que poderia corrigir o erro na próxima edição do livro. Mas se é possível divulgar a conduta de um agente público, por que não poderia divulgar a conduta de um agente privado que cometeu um erro? Uma escola privada, por exemplo, não vai ter acesso à informação sobre quais livros foram reprovados. Não há sentido em divulgar apenas os que tiveram uma avaliação positiva.

JOÃO CARLOS ZANON – Concordo. O direito de acesso não pode estar condicionado à avaliação do ponto de vista do interesse da pessoa (no sentido de divulgar somente quem recebeu uma boa avaliação). Essa lei veio para favorecer o controle social. Tudo o que caminhe nesse sentido é melhor para a democracia.

(...)

ERICA RIBEIRO – Ao longo da fala dos senhores, esse caso me trouxe algumas preocupações. Fico realmente em dúvida sobre se não seria uma invasão da privacidade divulgar uma nota extremamente baixa de um servidor, no caso de uma avaliação de desempenho. Isso contribuiria para o aprimoramento da pessoa? Da mesma forma, e se houvesse comentários impertinentes e vexatórios do avaliador no documento? Um aluno poderia acessar tal informação, tirar cópias e divulgá-las pelo campus da universidade. Como o professor recuperaria a sua imagem depois, nesse caso? Parece-me mesmo uma questão em aberto – que justificam reflexões específicas em relação a privacidade.

JOÃO CARLOS ZANON – O acesso a qualquer informação, e o uso que é feito dela depois, por quem acessá-la, está sujeito também a uma regulamentação legal. Se alguém acessa uma avaliação de desempenho com expressões vexatórias e a usa com o objetivo de denegrir a imagem do avaliado, estará fazendo um abuso do direito de acesso à informação e deverá ser responsabilizado. Contudo, a possibilidade de haver um abuso, na minha avaliação, não deve ser um motivo para cercear o acesso à informação. Há sempre a possibilidade de se tarjar a informação inadequada. O acesso em si deve ser garantido, com a devida responsabilização por um possível mau uso.

HELENA MOURA – O servidor público está no exercício da função pública. Informações sobre as atividades inerentes à sua atribuição são públicas. Uma avaliação ruim pode ter duas causas: ou o servidor avaliado não foi eficiente, ou, embora ele tenha sido eficiente, o avaliador fez algum tipo de julgamento pessoal subjetivo. No primeiro caso, a divulgação pode trazer uma mudança de cultura para o avaliado, que se empenhará mais em cumprir sua atribuição. A mesma mudança de cultura vai acontecer com o avaliador que, a partir do momento em que ele souber que as avaliações feitas por ele serão divulgadas, levará mais a sério a avaliação e evitará fazer julgamentos pessoais.

ÉRICA RIBEIRO – Temos várias perguntas da plateia. Vamos responder tantas quantas forem possíveis, no tempo destinado a essa atividade. As questões que não forem respondidas no auditório serão encaminhadas por e-mail e publicadas no Fórum da RedeSIC.

Perguntas e respostas no auditório:

Na sua experiência, que perguntas devo fazer para mim mesmo para avaliar se uma determinada informação pode causar prejuízo à vida privada, à honra ou à imagem de alguém?

JOÃO CARLOS ZANON – A pergunta remete à discussão do julgador e do juiz. O que pergunto para mim, internamente, sobre o que é bom ou não, ou que é justo ou não. Agora, falando de matéria jurídica, de aplicação de lei, talvez a pergunta devesse ser mais apropriadamente encaminhada não o que eu devo perguntar para mim, porque para o direito, por mais elevada que seja a minha consciência, não é isso o que importa. O que importa são os parâmetros que estão na lei.

Nesse sentido, respondo: é preciso consultar o diploma jurídico e ali você vai encontrar que parâmetros devemos usar para decidir pelo acesso ou não. Há conceitos indeterminados, passíveis de interpretação. Nessas horas, consulta-se a doutrina, a jurisprudência e o que a cultura jurídica daquele país desenvolveu. Claro, e antes de mais nada, é preciso consultar a Constituição. Mas não é com base na sua consciência que você deve decidir.

O art. 31 de Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em seu § 3º, inciso II, dispõe que o consentimento do titular da informação não é necessário para autorizar a divulgação de informações necessárias à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem. Como definir esse “interesse público ou geral, previsto em lei”?

JOÃO CARLOS ZANON – Esse artigo da Lei é muito aberto. Há diversas pesquisas acadêmicas que exploram o tema. É difícil dizer o que é o “interesse público ou geral preponderante”. Quase todo pedido de acesso pode ter interesse público ou geral envolvido. Desse modo, não haveria restrição nenhuma. Esse tipo de dispositivo traz uma tarefa muito cuidadosa para o aplicador da lei, como, por exemplo, identificar os princípios envolvidos; fazer uma ponderação entre eles e, no confronto entre os princípios, no caso concreto, decidir qual deve prevalecer. Foi o trabalho realizado no parecer da CGU que subsidiou a decisão relativa ao caso 02, sobre o qual conversamos nesta mesa (60502.001286/2014-25). A analista que elaborou o parecer está de parabéns. É esse o trabalho que deve ser feito.

Uma informação que pode ser facilmente encontrada na Internet, como, por exemplo o CPF de uma autoridade, deveria ser concedida pelos órgãos mesmo quando formalmente poderia ser enquadrada como dado pessoal?

HELENA MOURA – uma pessoa, ao se candidatar a um concurso público, sabe que suas informações serão divulgadas, inclusive na Internet. Isso não significa que nós, como servidores públicos, não devemos proteger tal informação. A informação está disponível na Internet por algum motivo – porque a pessoa optou por divulgá-la; ou porque ela participou de um processo seletivo público em que sabia que suas informações seriam divulgadas. É preciso, sempre, avaliar o caso concreto.

FRANCISCO LEALI – Nós, jornalistas, não consideramos o Google como fonte de informação confiável. Não é referência para o nosso trabalho. Mas se um órgão vizinho está divulgando uma determinada informação, por que o outro órgão não poderia? Uma vez solicitei o e-mail de servidores e o acesso foi negado, mas o e-mail estava disponível no site do próprio ministério, no “quem é quem”. Se não há vedação em alguns órgãos públicos, então é uma questão que deve ser avaliada.

HELENA MOURA – É difícil responder em caso abstrato, mas o questionamento levantado se refere à informação de terceiros e não de servidores públicos.

JOÃO CARLOS ZANON – É possível encontrar quase tudo na Internet, ela não é parâmetro. Busca-se, com muito esforço, regulamentá-la. Informações como o número do CPF, a data de nascimento, o número do RG, o nome completo, o endereço – tudo isso é, sem dúvida, dado pessoal. Agora, o trato jurídico desse tipo de informação pode ter duas esferas de proteção. É preciso distinguir o sigilo de informações pessoais relativos à intimidade e à vida privada da proteção de dados pessoais pelo simples fato de serem dados pessoais. É preciso diferenciar, também, a privacidade do cidadão comum da privacidade de um servidor público ou de uma figura pública. Uma grande personalidade pública não terá o mesmo nível de privacidade de um cidadão comum.

Feita essas ponderações, é preciso realizar ainda uma outra avaliação: **qual é a origem de um determinado banco de dados? Por que o agente público detém aquela informação? Como ele coletou os dados?** Para que finalidade? Esses parâmetros são importantes para subsidiar uma decisão sobre dar acesso ou resguardar a informação que não tem natureza sigilosa. O titular da informação deve ter conhecimento de que determinado dado a seu respeito foi coletado. Além disso, ele deve saber qual é a finalidade do banco de dados e, por fim, a divulgação da informação deve estar de acordo com essa finalidade. Por exemplo, se a pessoa se credencia para receber recursos do Programa Bolsa Família, ela aceita que haja publicização desses dados (não se trata de um banco de dados secreto). É muito diferente se a pessoa forneceu seus dados para um cadastro de doadores de medula, por exemplo.