

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202014304001367

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1295/2020 - GAB

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. DADOS PESSOAIS. PLATAFORMA GOVERNAMENTAL. DADOS ABERTOS. DIVULGAÇÃO DE NOTAS, MATRÍCULAS E FREQUÊNCIAS. ALUNOS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL. POSSIBILIDADE. CONTROLE SOCIAL DA EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO. INTEROPERABILIDADE DE DADOS PÚBLICOS. ANÁLISE ESTRUTURAL.

1. Trata-se de solicitação formulada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação, pelo Ofício nº 1069/2020 (000014104038), para que a Secretaria de Estado da Educação disponibilize dados relacionados à rede pública estadual de ensino, de maneira anônima, tais como notas, matrículas, frequências, dentre outros, com o intuito de divulgá-los em plataforma pública de dados abertos.
2. Encaminhados os autos à Secretaria de Estado da Educação, a Procuradoria Setorial do órgão foi provocada a se manifestar (Despacho nº 2560/2020; 000014118560) acerca da juridicidade da solicitação.
3. A questão jurídica foi, então, enfrentada por meio do **Parecer ADSET nº 51/2020**, da referida

Procuradoria Setorial (000014150760), com orientação pela viabilidade da disponibilização das informações, desde que adstritas às indicadas expressamente no pedido, e contanto que não especificados dados pessoais de alunos, ao risco de responsabilidade civil, nos termos do art. 66 da Lei estadual nº 18.025/2013.

4. Relatados, sigo com a fundamentação jurídica.

5. O tema da solicitação exige a superação de um conflito aparente entre dois direitos jusfundamentais: o da informação (Constituição Federal-CF, art. 5º, XXXIII) e, do outro lado, o da privacidade (CF, art. 5º, X). Nessa ótica, a legislação de acesso à informação (Lei nacional nº 12.527/2011, e, no âmbito estadual, a Lei nº 18.025/2013) apresenta-se como parâmetro de confronto, podendo ser dela extraída a concretização do princípio da publicidade, estabelecido como premissa fundamental ao exercício da função pública, sendo a publicidade a regra geral, e o sigilo a exceção (art. 3º, I, da Lei nº 12.527/2011; art. 3º, *caput*, Lei nº 18.025/2013). Essa legislação também sistematizou as atenuações à tal diretiva geral, restringindo a utilização de dados pessoais aos agentes públicos legalmente autorizados (art. 31, § 1º, I, e art. 56 do diploma estadual).

6. Por certo, as informações solicitadas – notas, matrículas e frequência –, constantes do banco de dados da rede de ensino estadual, são informações pessoais; afinal, são dados relacionados diretamente ao estudante. Nesta linha, *a princípio*, o compartilhamento destas informações no âmbito da Administração Pública direta afigura-se possível, pois mantido seu conteúdo restrito aos agentes públicos autorizados.

7. Quando o foco passa à publicação das referidas informações à sociedade em geral, poderia ser determinante a invocação da natureza dos dados como pessoais para brejar sua difusão em portal público. Entretanto, a norma de transparência pública relativa ao direito de informação, e suas restrições, requer análise equilibrada e proporcional¹, segundo suas duas perspectivas – a do indivíduo ao qual se refere o dado, e a da sociedade à qual interessa conhecer os atos públicos em geral². Nesse raciocínio, ainda que reconhecidos como dados pessoais, as notas, matrículas e frequências dos estudantes da rede pública de ensino são informações necessárias à avaliação da eficiência do serviço público educacional prestado pelo Estado; são, portanto, de interesse geral. Ademais, considerando haver, neste caso, certa ligação entre o Poder Público e o estudante, o espaço de privacidade deste último experimenta algumas limitações voluntárias, tendo em vista que parcela de seus dados, como educando, passa a integrar a transparência pública³ - tal como ocorre com a publicidade dada, nominalmente, à remuneração de servidores públicos⁴, numa espécie de "sujeição especial".

8. E o uso de ferramentas tecnológicas para a disponibilização, à sociedade em geral, desses gêneros de dados custodiados pelo Estado é medida adequada à promoção dos princípios da publicidade e da informação, de forma que a sua necessidade é revelada como medida de boa administração pública, na medida em que permite controle social direto (*accountability diagonal*)⁵ quanto à eficiência de serviço público essencial e às políticas públicas relacionadas. Em contrapartida, a disponibilização anônima desses dados permite a realização de ambos os interesses, em medida proporcional e harmônica, resguardando a privacidade do aluno e permitindo o controle social da atividade.

9. Observo, inclusive, que, no âmbito federal, a publicidade de microdados da rede educacional federal é feita de maneira pormenorizada, abrangendo o corpo docente, discente, técnico-administrativo e os gastos financeiros (<http://dadosabertos.mec.gov.br/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=32>).

10. Assinalo que essa interpretação aqui empreendida denota-se em concordância com o art. 12 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nacional nº 13.709/2018)⁶, que não considera como dados pessoais os dados anonimizados – considerada a impossibilidade de sua reversão. Além disso, a hipótese dos autos retrata situação em que o tratamento dos dados ocorre em execução de política pública educacional e de transparência pública (art. 7º, III, e § 3º, c/c art. 23, ambos da LGPD). Consigno que válidas são essas menções à LGPD apenas como referenciais hermenêuticos, já que a correspondente Lei nº 13.709/2018 ainda não entrou em vigor⁷, não havendo elementos doutrinários suficientes relacionados (que estão em fase inicial de construção), e sequer jurisprudenciais, afora o fato de que ainda inexistente órgão regulador atuante (Autoridade Nacional de Proteção de Dados).

11. Portanto, do que até aqui exposto, e diferentemente da orientação da Procuradoria Setorial, reputo recomendável que a autoridade decisora avalie a oportunidade e a conveniência da disponibilização pública de outros dados relativos à rede pública de ensino estadual. Como exemplos, destaco que no âmbito federal foram disponibilizados os seguintes microdados acerca das matrículas: sexo, renda familiar, cor/raça, idade, faixa etária, código de matrícula, situação da matrícula, entre outros⁸. Nisso, ficam ressalvados os itens 2.19 e 0.0.1 do Parecer ADSET nº 51/2020.

12. Recomendo, ainda, que as autoridades administrativas envolvidas mantenham constante postura de diálogo, de maneira a assegurar a interoperabilidade dos dados, bem como seu tratamento adequado, e garantindo o livre acesso, a qualidade, a transparência e a segurança (art. 6º, LGPD), além da sua atualidade (*Open Government Data principle*⁹), podendo esta Procuradoria-Geral do Estado ser consultada, quando o caso.

13. Finalmente, indico a possibilidade de estabelecimento de critérios para uma avaliação prospectiva sobre novos dados, a serem disponibilizados no futuro, tal como ocorre no âmbito federal¹⁰, em que é produzida uma “matriz de priorização”¹¹, a partir dos seguintes elementos: *i*) grau de relevância para o cidadão; *ii*) número de solicitações em transparência passiva desde a LAI; *iii*) estímulo ao controle social; *iv*) obrigatoriedade legal/compromisso assumido de disponibilização daquele dado; *v*) correlação com projetos estratégicos do governo; *vi*) a demonstração de resultados diretos e efetivos dos serviços públicos; *vii*) capacidade de fomento ao desenvolvimento sustentável; *viii*) possibilidade de fomento a novos negócios na sociedade.

14. Ficam afastadas as considerações da Procuradoria Setorial (itens 2.14; 2.16 a 2.20; 0.0.2) pautadas em questões eminentemente formais relativas ao pedido de acesso à informação destes autos. Tal solicitação foi realizada por órgão da Administração Pública direta, de modo que são inaplicáveis as disposições do art. 9º, § 1º; art. 11 e art. 12, da Lei estadual nº 18.025/2013.

15. Assim, com os acréscimos e as ressalvas acima expostos, **aprovo parcialmente o Parecer ADSET**

nº 51/2020, e oriento pela juridicidade do compartilhamento e disponibilização anonimizada de dados de notas, matrículas, frequência, enfatizando as recomendações dos itens 9, e 11 a 13 acima, para uma tomada de decisão estrutural.

16. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Educação, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste **despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE¹².

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1O princípio da proporcionalidade, além de servir à solução do conflito entre os direitos fundamentais envolvidos, influencia a interpretação da legislação infraconstitucional:

“Desse reconhecimento de caráter jurídico às normas constitucionais resultam consequências especialmente relevantes, dentre as quais se podem destacar: (...) c) os valores e fins previstos na Constituição devem orientar o intérprete e o aplicador do Direito no momento de determinar o sentido e o alcance de todas as normas jurídicas infraconstitucionais, pautando a argumentação jurídica a ser desenvolvida.” (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018). No mesmo sentido, tratando da “constitucionalização-releitura”: SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*. 2 ed. Belo Horizonte, 2019. Também, com a expressão do fenômeno da “filtragem constitucional”: SCHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem constitucional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. *Sobre o giro democrático-constitucional do direito administrativo: BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

2“O direito de acesso à informação desdobra-se em duas direções. Em primeiro lugar, cada indivíduo tem o direito de ter acesso a informações acerca de si próprio, mas que estejam sob poder do Estado. Esse primeiro aspecto do tema se vincula a interesses como a privacidade, o poder do indivíduo de controlar suas informações pessoais e, eventualmente, a proteção contra discriminações. Em segundo lugar, o acesso à informação diz respeito ao direito de todos, e de cada um, de ter acesso em caráter permanente a informações sobre os atos públicos de interesse geral; ...” (BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 3ª ed., Editora Fórum, p. 130)

3“Aqueles que contratam com a administração pública, ou a ela se vinculam como agentes públicos, sujeitam-se, voluntariamente, a uma limitação ao espaço de reserva desses dados – corolário da autorresponsabilidade inerente ao exercício da liberdade individual –, uma vez que a identificação precisa desses agentes deve integrar a transparência pública, assegurada constitucionalmente como direito fundamental titularizados por todos os cidadãos” (MATOS, Ana Carla Harmatiuk; RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. *Diálogos entre a Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei de Acesso à Informação*. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord. at all). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019).

4Conduta amplamente reconhecida pela jurisprudência do STF: ARE-RG 652.777/SP, Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 1º.7.2015, Tema 483; SS 3902 AgR-segundo, Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 30/09/2011. Também, no STJ: REsp 1.395.623/DF, rel. min. Hermna Benjamin, 2ª Turma, j. 1/07/2015.

5“De acordo com a doutrina especializada, os princípios fundamentais que devem nortear o exercício da accountability diagonal são: (i) participação, segundo o qual o eixo horizontal de accountability deve colocar-se aberto à inserção e à participação da cidadania, em lugar de se criarem novas e separadas instâncias de controle; (ii) fluxo informacional, que busca assegurar o acesso da cidadania a informações de interesse público que, em regra, somente estariam disponíveis às instâncias horizontais de fiscalização, bem como garantir o acesso às decisões e deliberações adotadas pelas próprias agências de accountability horizontal; (iii) e, finalmente, agregação de autoridade, segundo o qual o exercício da accountability diagonal favorece e, ao mesmo tempo, aproveita-se da autoridade legalmente reconhecida às entidades do eixo horizontal tanto para exigirem respostas, quanto para aplicarem sanções formais a agentes estatais submetidos à sua fiscalização.” (WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019).

6Art. 12. Os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido.

§ 1º A determinação do que seja razoável deve levar em consideração fatores objetivos, tais como custo e tempo necessários para reverter o processo de anonimização, de acordo com as tecnologias disponíveis, e a utilização exclusiva de meios próprios.

§ 2º Poderão ser igualmente considerados como dados pessoais, para os fins desta Lei, aqueles utilizados para formação do perfil comportamental de determinada pessoa natural, se identificada.

§ 3º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões e técnicas utilizados em processos de anonimização e realizar verificações acerca de sua segurança, ouvido o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais.

7Art. 65. Esta Lei entra em vigor: (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019)

I - dia 28 de dezembro de 2018, quanto aos arts. 55-A, 55-B, 55-C, 55-D, 55-E, 55-F, 55-G, 55-H, 55-I, 55-J, 55-K, 55-L, 58-A e 58-B; e (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019)

I-A – dia 1º de agosto de 2021, quanto aos arts. 52, 53 e 54; (Incluído pela Lei nº 14.010, de 2020)

~~II - 24 (vinte e quatro) meses após a data de sua publicação, quanto aos demais artigos. (Incluído pela~~

Lei nº 13.853, de 2019)

II - em 3 de maio de 2021, quanto aos demais artigos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 959, de 2020)

8 <<http://dadosabertos.mec.gov.br/pnp/item/72-2018-microdados-matriculas>>

9 Alguns dos princípios são estabelecidos expressamente na LGPD, sendo eles: i) completos; ii) primários; iii) atuais; iv) acessíveis; v) processáveis por máquina; vi) acesso não discriminatório; vii) formatos não proprietários; viii) livres de licenças (<<https://opengovdata.org/>>).

10 Resolução nº 03/2017–CGINDA

<http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19357601/do1-2017-10-17-resolucao-n-3-de-13-de-outubro-de-2017-19357481>

11 Plano de Dados Aberto – MEC – fev/2020 a fev/2022: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=140051-pda-mec-2020-2022-ed&category_slug=2020&Itemid=30192>. Também, referência metodológica utilizada: <<http://dadosabertos.mec.gov.br/images/conteudo/pnp/2019/guia-referencia-2019.pdf>>

12 Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 06/08/2020, às 09:52, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000014550258** e o código CRC **5AC1D2E5**.

ASSESSORIA DE GABINETE
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202014304001367 SEI 000014550258