



COMPARAÇÃO DA TAXA DE NEGAÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO ANTES E DEPOIS DA LGPD

COMPARISON OF THE RATE OF DENIED ACCESS TO INFORMATION BEFORE AND AFTER LGPD

Carlos Rafael de Aguiar Nery
Leandro Carísio Fernandes
Marcelo Brucoli Sembongi

Resumo: A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) trouxe uma nova dinâmica para o tratamento dos dados pessoais, buscando resguardar a liberdade e privacidade individual. Com seu advento, surgiram questionamentos de seu impacto negativo no acesso às informações de interesse público solicitadas com base na Lei de Acesso à Informação (LAI). Este estudo busca verificar se houve impacto no índice de negação às solicitações de informação após a entrada em vigor da LGPD. Foram comparados os percentuais mensais de negação de acesso em dois grupos, antes e após a vigência da LGPD. Os resultados indicam que não há diferença estatística significativa entre esses grupos.

Palavras-chaves: LGPD, LAI, Transparência, Direito À Informação.

Abstract: The General Data Protection Law (LGPD) brought a new dynamic to the personal data treatment, seeking to protect individual freedom and privacy. With its advent, questions about its negative impact on access to information of public interest requested based on the Access to Information Law (LAI) have been raised. This study seeks to verify whether the LGPD impacts the rate of denial of requests for information. The monthly percentages of denial of access were compared in two groups, before and after the LGPD came into force. The results indicate that there is no statistically significant difference between these groups.

Keywords: LGPD, LAI, Transparency, Right to Information

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) reconhece o direito de acesso à informação em seu inciso XXXIII do art. 5º. Desde sua promulgação, diversas leis, decretos e portarias foram publicadas para regulamentar questões relacionadas a informações de interesse público. Destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), que inova ao prever diversos instrumentos de transparência da gestão fiscal e a Lei Complementar nº 131/2009 (Brasil, 2009), que determina a criação dos portais de transparências dos entes da federação com informações especificadas na lei, sob pena de sanções.

A Lei nº 12.527 (Brasil, 2011) tramitou no Congresso Nacional por vários anos até sua sanção em 18 de novembro de 2011 e entrada em vigor em 16 de maio de 2012. Apelidada de Lei de Acesso à Informação, tem como objetivo estabelecer a publicidade das informações de interesse público como regra e o sigilo como exceção, além de estimular a cultura da transparência e do controle social. De acordo com a lei, não basta que a Administração divulgue informações de forma ativa, mas também deve responder às solicitações de informação feitas pelos cidadãos por meio dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC).

A Lei nº 13.709 (Brasil, 2018), apelidada de Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), dispõe sobre o tratamento de dados pessoais por pessoas e órgãos de direito público e privado. Seu objetivo é proteger os direitos de liberdade e privacidade e, para isso, estabelece regras sobre coleta, uso, armazenamento e compartilhamento de dados pessoais. A Lei foi sancionada em 14 de agosto de 2018 e entrou em vigor em 18 de setembro de 2020.

A LAI completa 10 anos de vigência em 2022, enquanto a LGPD sequer completou 2 anos. É natural que haja dificuldades na interpretação e aplicação das leis, pois envolvem temas semelhantes e complexos. Assim, desde o início da vigência da LGPD surgiram questionamentos sobre possíveis impactos que teria no acesso à informação, já que enquanto a LAI amplia esse acesso, a LGPD, ao regular o acesso e tratamento de dados pessoais, poderia restringi-lo em parte. Esta pesquisa analisa se houve impacto nos índices de negação de acesso às informações públicas após a entrada em vigor da LGPD.

2. Desenvolvimento

A Lei de Acesso à Informação - LAI (Brasil, 2011) estabelece que o acesso à informação pública deve ser a regra geral e o sigilo, a exceção. Além disso, define que informações pessoais são aquelas relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. As informações pessoais estão fora do escopo de publicidade que é objeto da Lei. Para esse tipo de informação, existem situações específicas que determinam quem tem acesso a ela:

- Agentes públicos autorizados
- A própria pessoa a quem a informação se refere
- Terceiros, em caso de determinação legal
- Terceiros, em caso de consentimento expresso da pessoa a quem a informação se refere
- Sem consentimento, em caso de
 - Situações médicas, quando a pessoa estiver incapaz
 - Pesquisas estatísticas de interesse público, sendo vedada a identificação pessoal
 - Defesa de direitos humanos
 - Proteção do interesse público
- Apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido

A Lei Geral de Proteção de Dados (Brasil, 2018) visa regular o tratamento de dados pessoais, buscando proteger os direitos constitucionais de liberdade e privacidade. Desde que foi proposta, essa lei passou a gerar questionamentos sobre um possível conflito com a LAI, como se fosse um retrocesso ao processo de publicidade das informações. No entanto, a análise das duas legislações não leva a esse entendimento conflituoso. Pelo contrário, se complementam.

Teixeira (2020) argumenta que ambas as leis, com suas particularidades, têm diretrizes voltadas à proteção de dados pessoais levando em consideração os princípios da privacidade e do interesse público. Segundo o autor, a LGPD é mais específica no que se refere à documentação de procedimentos, políticas de privacidade, análises de impacto e gestão de incidentes buscando, como previsto na LAI, resguardar a informação pessoal de terceiros não autorizados. Bioni, Da Silva e Martins (2022) analisaram as duas leis sob o contexto do Direito e concluíram que estão em convergência, já que a proteção de dados e o acesso à informação não estão em antagonismo. Além disso, reforçam que a LGPD deu ainda mais segurança jurídica para a garantia de acesso a informações de interesse público.

Alguns estudos buscam apontar impactos negativos da LGPD no acesso às informações previstas na LAI. A ONG Transparência Brasil (2021) identifica que o percentual de negativas de acesso mencionando a LGPD aumentou entre os anos de 2019 e 2021. Chama a atenção o fato de que em 2019 a lei sequer estava em vigor, o que ocorreu apenas a partir de setembro de 2020, e já passou a ser utilizada em respostas a solicitações de informação. A agência de dados Fiquem Sabendo e o Insuper (2022) identificam que a LGPD não prejudicou a LAI em termos quantitativos relevantes, já que, de acordo com a pesquisa, apenas 0,01% de todas as respostas entre 2019 e 2022 utilizaram a LGPD erroneamente como justificativa para negação do acesso. Ainda assim, a análise qualitativa aponta que esses poucos casos possuem relevância suficiente para suscitar questionamentos, já que tratavam de temas que merecem atenção, como relatórios de trabalho escravo ou registros de acesso ao Palácio do Planalto. Os autores apontam ainda a necessidade do estabelecimento de diretrizes mais claras para a harmonia entre as duas leis, pois pedidos semelhantes são respondidos de formas distintas pelos órgãos do Poder Executivo.

Diante deste cenário, esta pesquisa analisa de forma objetiva se há diferença no percentual de pedidos de informação negados antes e depois da entrada em vigor da LGPD. O resultado encontrado serve como base para compreender a realidade e contribuir com a discussão a respeito do possível efeito negativo que a LGPD gerou no acesso às informações públicas.

3. Método

Esta pesquisa propõe-se a verificar por meio de testes estatísticos se houve impacto nas respostas a pedidos baseados na LAI após a entrada em vigor da LGPD, tendo como principal variável o percentual mensal de solicitações negadas.

A base de dados utilizada é a do sistema Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (2022), que contém os dados dos pedidos de acesso à informação desde maio de 2012, mês em que a LAI entrou em vigor. Ela contém tabelas com as solicitações, os solicitantes e os recursos. Para o escopo deste trabalho serão utilizadas as tabelas com as solicitações de informação entre os anos de 2012 e 2022. A base contém 1.157.449 observações de 21 variáveis.

A base de dados disponibilizada pelo FALA.BR já está estruturada no formato “tidy” conforme descrito por Wickham (2014), o que facilita a sua manipulação, modelagem e visualização.

Para este estudo foram consideradas apenas as variáveis “data do registro” e “decisão”. A primeira indica a data em que foi feita a solicitação de informação e, a segunda, qual foi a decisão sobre o pedido. A Tabela 1 lista os valores possíveis para a variável “decisão”.

Tabela 1 - Valores da variável "decisão"

Decisão	Total
NA	6.483
Acesso Concedido	79.1180
Acesso Negado	9.1952
Acesso Parcialmente Concedido	55.650
Informação Inexistente	37.341
Não se trata de solicitação de informação	116.042
Órgão não tem competência para responder sobre o assunto	36.609
Pergunta Duplicada/Repetida	22.192

Fonte: Elaboração própria

Nesta análise foram desconsideradas as observações com valores “NA”, “Não se trata de solicitação de informação”, “Pergunta Duplicada/Repetida”, “Informação inexistente” e “Órgão não tem competência para responder sobre o assunto”, pois em todos esses casos não há resposta possível a ser dada e podem ser consideradas solicitações inválidas. Assim, foram descartadas 218.667 observações, o que corresponde a 18,9% da base original. Após a remoção, permaneceram 938.782

observações, distribuídas conforme indica a Figura 1. Ressalta-se que os valores “NA” aparecem concentrados nos últimos dois meses, maio e junho, já que as solicitações recebidas nesse período ainda estão no prazo válido para resposta. Entretanto, para o contexto deste trabalho, optou-se por descartá-los.

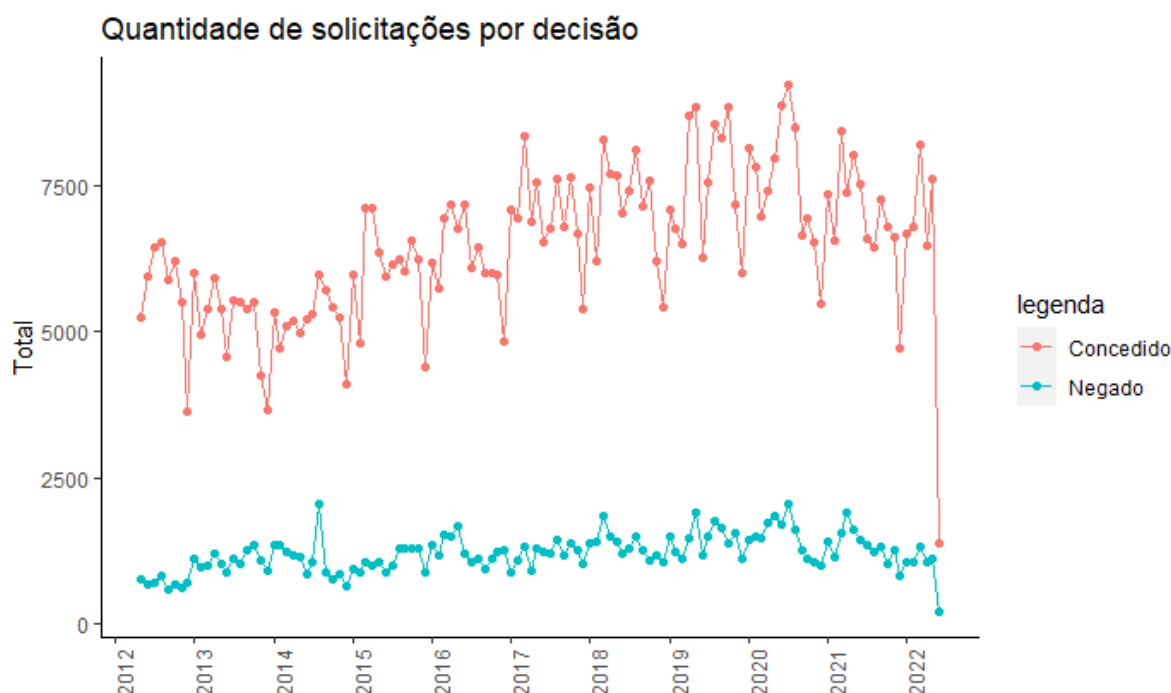


Figura 1 - Total de solicitações mensais ao longo do tempo

Conforme indica a Tabela 1, há três valores possíveis para a variável “decisão”: acesso concedido, acesso negado e acesso parcialmente concedido. Como o intuito desta pesquisa é verificar se houve aumento ou não na quantidade de negações após a entrada em vigor da LGPD, a informação de acesso parcialmente concedido também indica que houve alguma negação de informação naquele pedido. Por isso, os valores de acesso negado e acesso parcialmente concedido foram unificados em um novo rótulo: acesso negado ou parcialmente negado.

Após a unificação dos valores da variável “decisão”, os dados foram agrupados mensalmente e usando a variável “data do registro” e, para cada mês, foi calculado o percentual de solicitações negadas. Para esse percentual foi considerado o total de solicitações negadas ou parcialmente negadas, gerando uma tabela com duas variáveis, mês/ano e percentual negado, correspondentes aos meses de maio de 2012 a junho de 2022.

Por fim, essas informações foram separadas em dois conjuntos de dados. O primeiro conjunto corresponde ao período de maio de 2012 a agosto de 2020 e, o segundo, ao período de setembro de 2020 a junho de 2022. Representam, respectivamente, a taxa de negação mensal de pedidos de LAI no período anterior e posterior a entrada em vigor da LGPD, conforme demonstrado na Figura 2.

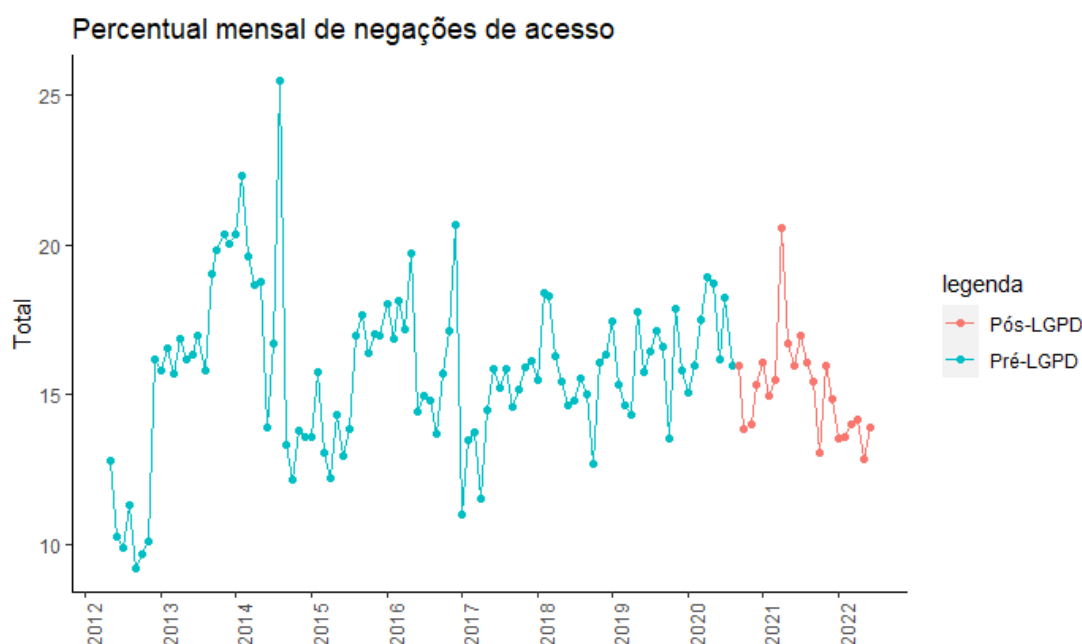


Figura 2 - Percentual mensal de negações de acesso

Para verificar a normalidade dos dados foi aplicado o teste de Shapiro-Wilk, cuja hipótese nula indica que os dados se assemelham a uma distribuição normal. Os resultados serão apresentados na Seção 4.

Para o teste de hipótese, foram comparadas as médias de dois grupos independentes, com marco temporal no início da vigência da LGPD. A hipótese nula (H_0) afirma que não há diferença estatística entre as médias dos dois grupos e a hipótese alternativa (H_1) afirma que há diferença estatística entre elas. Para verificar a igualdade das variâncias foi realizado o teste F (distribuição de *Fisher-Snedecor*), de modo a permitir a escolha do melhor método a ser utilizado no teste de hipótese.

4. Resultados e Discussão

A Figura 3 mostra o histograma com a distribuição da frequência relativa do percentual mensal de negações a pedidos de informação para os dois grupos, pré-LGPD e pós-LGPD. O teste de Shapiro-Wilk com significância de 5% foi aplicado para verificar a normalidade dos dados. No primeiro grupo encontra-se um p-valor de 0,12, indicando a normalidade dos dados. Já no segundo, encontra-se um p-valor de 0,01, indicando a não normalidade. Apesar disso, para fins didáticos, a análise prosseguirá considerando o comportamento normal da distribuição.

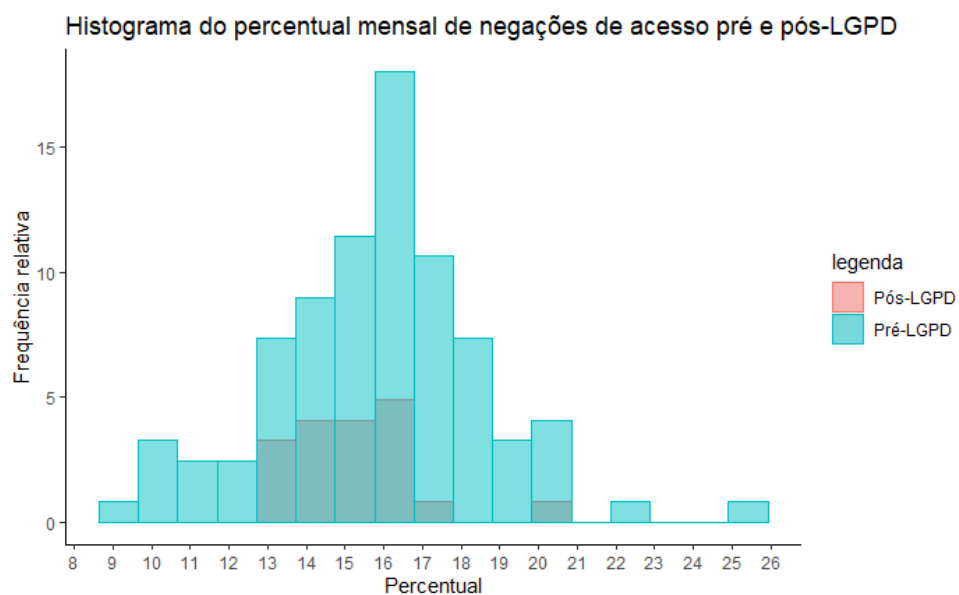


Figura 3 - Histograma do percentual mensal de negações pré-LGPD e pós-LGPD

Aplicando-se o Teste F(Fisher-Snedecor) chegou-se, com 95% de confiança, ao p-valor de 0,01. Assim, rejeita-se a hipótese nula e conclui-se que as variâncias dos dois grupos são diferentes.

Aplicando-se o teste T de *Student* com bilateralidade, considerando grupos independentes com variâncias distintas e nível de confiança de 95%, chega-se a:

- Estatística t de 1,4504
- Graus de liberdade: 48,344
- p-valor: 0,1534

Os resultados estão ilustrados na Figura 4, cujas curvas demonstram que os valores de t e da diferença entre as médias ficou dentro do intervalo de confiança. Assim, falha-se em rejeitar a hipótese nula (H_0) e conclui-se que as médias dos percentuais mensais de negação de pedido de informação antes e após a LGPD são estatisticamente iguais.

O erro tipo II corresponde a falhar em rejeitar H_0 quando ele é falso. A probabilidade de isso acontecer, tendo como foco o grupo pós-LGPD, é de 36,7%, levando a uma força do teste de 63,3%. Isso demonstra que o teste não é tão robusto, especialmente devido ao tamanho do grupo pós-LGPD.

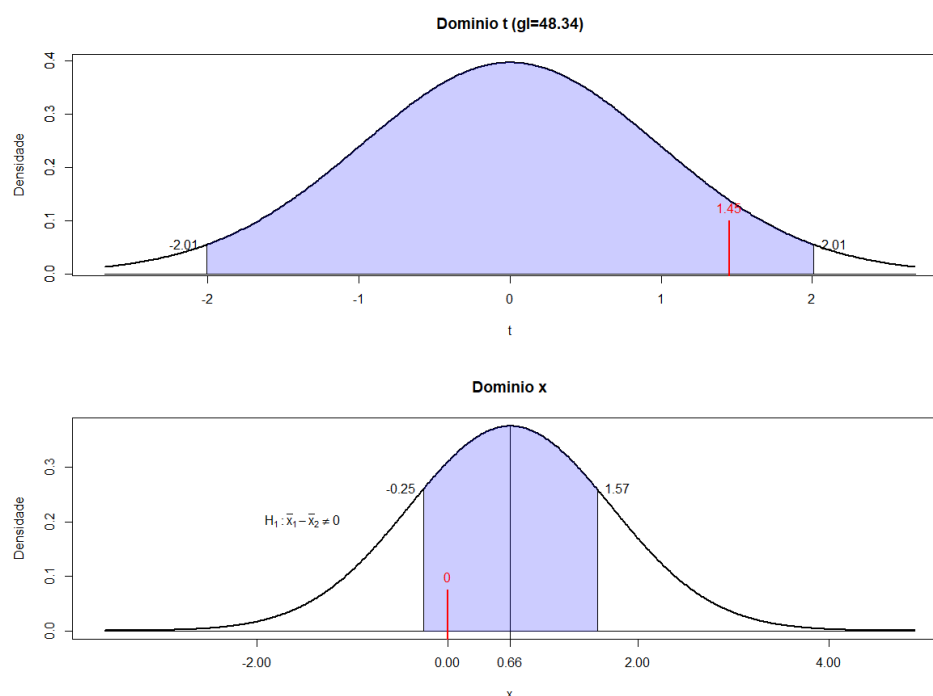


Figura 4 - Resultado do teste t de Student

4. Conclusão

Os testes estatísticos realizados indicam que não é possível rejeitar a hipótese nula, ou seja, não há elementos para afirmar que comportamento das negações às solicitações de informação mudou após a entrada em vigor da LGPD. Essa conclusão está de acordo com o esperado, já que a intenção da LGPD não é ser um entrave às solicitações de informação de interesse público, mas regular o controle dos dados pessoais, para resguardá-los de terceiros não autorizados, indo ao encontro do que prevê também a LAI.

Como a LGPD entrou em vigor em setembro de 2020, só foi possível ter 22 registros mensais até junho de 2022, o que impacta na força do teste realizado. No entanto, trata-se de uma pesquisa relevante, já que outros trabalhos, como Transparência Brasil (2021) e Fiquem Sabendo e Insper (2022), conduziam a um impacto negativo da LGPD no acesso à informação pública.

Os resultados encontrados aqui não afastam a necessidade de melhoria na compreensão do escopo da LGPD e da LAI, na disseminação do conhecimento a respeito delas e na operação dos órgãos responsáveis por responder às solicitações de informação. Durante o período de pandemia, ficou evidente, por exemplo, o debate acerca da publicidade da agenda dos ministros e do Presidente da República e dos registros de acesso aos ministérios e Palácio do Planalto. Nesses casos, havia suspeitas de crimes e condutas indevidas de agentes públicos, mas as solicitações de informação foram negadas citando-se como uma das justificativas a LGPD (Fiquem Sabendo e Insper, 2022)

Trabalhos futuros podem ser realizados repetindo o teste com mais tempo de vigência da LGPD, buscando maior robustez nos testes. Além disso, podem ser realizadas análises especializadas por órgãos

do executivo. Sugere-se também levar em consideração o prazo para resposta às solicitações de informação, já que aquelas que demoram mais para serem respondidas podem apresentar uma taxa de negação diferente, impactando o resultado do teste. Assim, poderia ser estabelecido um prazo de dois meses para a coleta dos dados.

6. Referências

BIONI, Bruno Ricardo; DA SILVA, Paula Guedes Fernandes; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. **Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso**. Cadernos Técnicos da CGU, v. 1, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 de jun. de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 18 de jun. de 2022.

BRASIL, **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

FALA.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. **Download de Dados da LAI**. 2022. Disponível em: <<https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>>. Acesso em: 18 de jun. de 2022.

FIQUEM SABENDO, INSPER: **Impactos da LGPD nos pedidos de LAI ao governo federal**. 2022. Disponível em: <<https://br.boell.org/sites/default/files/2022-05/Relat%C3%B3rio%20LAI%20x%20LGPD%20v.2.0.pdf>>. Acesso em 18 de jun. de 2022

TEIXEIRA, Ilderlândio. **LGPD e LAI: uma análise sobre a relação entre elas**. Notícias e artigos SERPRO. Nov. 2020. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/lgpd/noticias/2020/lei-acesso-informacao-lai-lei-geral-protecao-dados-pessoais-lgpd>>. Acesso em: 16 de maio 2020.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **LGPD: reforço a respostas negativas**. São Paulo, 2021.

Disponível em:

<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/lgpd_reforco_respostas_negativas_d ez_2021.pdf>. Acesso em: 18 de jun. de 2022.

WICKHAM, Hadley. ***Tidy Data***. Journal of Statistical Software, Foundation for Open Access Statistics, vol. 59(i10). 2014. Disponível em: <<https://www.jstatsoft.org/article/view/v059i10>>. Acesso em: 18 de jun. de 2022