



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - RECURSO SUBMETIDO À CGU

PARECER N° 677/2021/CGRAI/OGU/CGU

Número do processo:	03005.081868/2021-83
Órgão:	Ministério da Economia - ME.
Assunto:	Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação.
Data do Recurso à CGU:	27/05/2021
Restrição de acesso no recurso à CGU (Fala.BR):	Não
Requerente:	Identificado
Opinião técnica:	Opina-se pelo desprovemento do recurso, nos termos do artigo 13, incisos II e III, do Decreto nº 7.724/2012, em relação a todo o repositório relativo aos relatórios circunstanciados de fiscalização elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho derivados das ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, em decorrência da necessidade de ocultação dos dados pessoais dos trabalhadores resgatados, por se tratar de informações protegidas nos termos do artigo 31, §1º, inciso I da Lei nº 12.527/2011.

RELATÓRIO	
Resumo das manifestações do cidadão:	Inicial: Solicita-se o acesso a todo o repositório de relatórios de fiscalização de trabalho escravo, atualizada até a data mais recente possível.
	1ª instância: O recorrente afirma que o órgão público já disponibilizou o acesso a centenas de relatórios relacionados ao trabalho escravo em pedidos de diversos cidadãos. Afirma que a negativa de acesso é genérica e contradiz precedentes criados pelo próprio órgão. Indaga sobre a possibilidade de fornecimento da maior série histórica possível.
	2ª instância: O requerente afirmou que, depois da última atualização da Plataforma FalaBr, não conseguiu ler as respostas aos recursos, apesar de ter utilizado três navegadores diferentes. Desse modo, solicitou ao órgão recorrido que encaminhasse a resposta aos recursos diretamente ao seu e-mail pessoal.
	Inicial: Os documentos citados se encontram parcialmente protegidos pelo disposto no 31 da Lei nº 12.524/2011, bem como pela Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, por conter dados pessoais dos trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão, como nome, CPF, endereço e telefone. Nesse sentido, o tratamento das informações pessoais, por meio da sua devida ocultação, nos termos do artigo 7º, §2º da LAI, não seria possível em função do elevado volume de documentos, o que resulta na impossibilidade de atendimento da demanda nos termos do artigo 13 do Decreto nº 7.724/2012. Entretanto, foi informado ao recorrente que a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho está envidando esforços para o tratamento dos relatórios de inspeção, de maneira que seja possível disponibilizá-los aos cidadãos através da Lei de Acesso à Informação, como seria demonstrado pelo RADAR SIT, disponibilizado através do site oficial da Inspeção do Trabalho, através do link https://sit.trabalho.gov.br/radar/ .
	1ª instância: A Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, unidade administrativa responsável pela resposta, esclareceu inicialmente que já disponibiliza em transparência ativa dados da fiscalização relacionada ao trabalho escravo, os quais podem ser acessados no link https://sit.trabalho.gov.br/radar/ . Por meio do canal oficial para divulgação dos dados de fiscalização (RADAR SIT) seria possível ter acesso a informações acerca dos trabalhadores formalizados no curso da ação fiscal, quantidade de estabelecimentos fiscalizados, guias de seguro desemprego emitidas, verbas rescisórias recebidas pelos trabalhadores, sendo que ainda podem ser aplicados filtros para limitar a pesquisa por ano, município, CNAE entre outros para melhor atender ao cidadão. Em seguida, no que se refere ao objeto da presente demanda, informou que houve mudança no entendimento anterior quanto à publicidade dos relatórios circunstanciados de fiscalização

<p>Respostas do órgão:</p>	<p>elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em decorrência das ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, em decorrência da alteração normativa providenciada pela entrada em vigor da Lei nº 13.709/2018 - LGPD. Desse modo, reiterou que a negativa de acesso ao inteiro teor dos documentos solicitados objetiva proteger o direito de proteção à intimidade dos trabalhadores resgatados, uma vez que nos documentos encontram-se dispostos dados pessoais desses indivíduos, bem como as situações nas quais eles se encontravam no momento das ações fiscalizatórias. Diante da inviabilidade de se proceder ao tratamento dos dados pessoais, nos termos do artigo 7º, §2º da LAI, em razão da grande quantidade de documentos demandados, a solicitação também não poderia ser atendida com base no artigo 13, incisos II e III, do Decreto nº 7.724/2012. Por conseguinte, destacou que o artigo 45, incisos I, II e III, do Decreto nº 4.552/2002 vedaria aos Auditores-Fiscais do Trabalho e aos Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho divulgar informações inerentes às condições encontradas durante as ações fiscalizatórias, bem como aquelas relacionadas às suas competências institucionais. Do mesmo modo, afirmou que a Convenção 81 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, em seu artigo 3º, item 2, assevera que, se forem confiadas outras funções aos inspetores de trabalho, estas não deverão ser obstáculo ao exercício de suas funções principais, nem prejudicar de qualquer maneira a autoridade ou a imparcialidade necessárias aos inspetores nas suas relações com os empregadores. Por fim, assegurou que não houve negativa genérica e muito menos qualquer restrição quanto ao pedido específico em si, mas sim uma mudança de entendimento que visa, proteger os direitos pessoais do trabalhador resgatado. Assim a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho entende que, em atenção ao princípio da transparência, cabe à Auditoria-Fiscal do Trabalho fornecer apenas dados estatísticos acerca das ações fiscais (número de ações realizadas, em quais setores econômicos e estados da federação, por exemplo), não sendo passíveis de divulgação os dados identificadores dos trabalhadores.</p> <p>2ª instância: Foi encaminhado anexo e-mail enviado pelo cidadão, no qual ele relata que houve êxito no acesso à resposta do recurso de primeira instância. No referido e-mail consta apenas a explicação do órgão público quanto ao problema técnico relatado pelo cidadão e a afirmação deste que já houvera aberto os arquivos.</p>
<p>Resumo do Recurso à CGU:</p>	<p>O requerente afirmou não compreender os motivos que levaram à mudança no entendimento do órgão que permitia o acesso aos documentos solicitados. Destacou que, somente neste ano, foram fornecidos a ele diversos documentos com as mesmas características daqueles que formam o objeto da presente demanda, mediante a assinatura de termo de responsabilidade. Por conseguinte, ponderou que os dados disponibilizados em transparência ativa não permitem compreender o histórico dos fatos encontrados nos extensos relatórios, de maneira que o acesso aos documentos é fundamental para fiscalizar as empresas e o fenômeno do trabalho análogo à escravidão. Para ele, retroceder na transparência desses documentos seria uma grave violação à LAI e aos direitos humanos.</p>
<p>Instrução do Recurso:</p>	<p>Foram encaminhadas ao Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia solicitações de esclarecimentos adicionais, nos termos do artigo 23, §1º, do Decreto nº 7.724/2012.</p>

Análise

1. O presente recurso trata de pedido de acesso à informação em que requerente solicita ao Ministério da Economia acesso a todo o repositório de relatórios circunstanciados de fiscalização elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em decorrência das ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, atualizados até a data mais recente possível.
2. A Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, unidade administrativa responsável pela resposta, integrante da estrutura do Ministério da Economia, informou que os documentos solicitados encontram-se parcialmente protegidos pelo disposto no 31 da Lei nº 12.524/2011, bem como pela Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, por conter dados pessoais dos trabalhadores resgatados em condições análogas à escravidão, como nome, CPF, endereço e telefone. Nesse sentido, a negativa de acesso ao inteiro teor dos documentos solicitados objetivaria proteger o direito de proteção à intimidade dos trabalhadores resgatados, uma vez que nos documentos encontram-se dispostos dados pessoais desses indivíduos, bem como as situações nas quais eles se encontravam no momento das ações fiscalizatórias. Por conseguinte, destacou que não seria possível atender ao pedido de acesso à informação nos termos do artigo 7º, §2º da Lei nº 12.527/2011, em razão do grande volume de documentos que compõem a presente demanda, de modo que se aplicaria ao caso a hipótese de negativa de acesso disposta no artigo 13, incisos II e III, do Decreto nº 7.724/2011.
3. O solicitante, por sua vez, asseverou que o órgão público recorrido já disponibilizou o acesso a centenas de relatórios relacionados ao trabalho escravo em pedidos de diversos cidadãos. Afirmou, também, que a negativa de acesso seria genérica e contrariaria os precedentes criados pelo próprio órgão. *O ME, em resposta, esclareceu que de fato houve mudança no entendimento anterior quanto à publicidade dos relatórios circunstanciados de fiscalização elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em decorrência das ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, motivada pela alteração normativa providenciada pela entrada em vigor da Lei nº 13.709/2018 - LGPD.* Ressaltou, entretanto, que dados relacionados às ações fiscalizatórias do órgão poderiam ser acessados em transparência ativa, por meio do canal oficial para divulgação dos dados de fiscalização (RADAR SIT). Em transparência ativa seria possível ter acesso

a informações acerca dos trabalhadores formalizados no curso da ação fiscal, quantidade de estabelecimentos fiscalizados, guias de seguro desemprego emitidas, verbas rescisórias recebidas pelos trabalhadores, sendo que ainda podem ser aplicados filtros para limitar a pesquisa por ano, município, CNAE entre outros para melhor atender ao cidadão.

4. No recurso dirigido à Controladoria-Geral da União, o recorrente demonstra contrariedade quanto à mudança de entendimento exarada pelo órgão, já que, ainda neste ano, teriam sido fornecidos a ele diversos documentos com as mesmas características daqueles que formam o objeto da presente demanda, mediante a assinatura de termo de responsabilidade. Ponderou, ademais, que os dados disponibilizados em transparência ativa não permitem compreender o histórico dos fatos encontrados nos extensos relatórios, de maneira que o acesso aos documentos é fundamental para se fiscalizar as empresas e o fenômeno do trabalho análogo à escravidão. Para ele, retroceder na transparência desses documentos seria uma grave violação à LAI e aos direitos humanos. Desse modo, havendo o processo subido à Controladoria Geral da União, por força do artigo 23 do Decreto nº 7.724/12, manifestou-se ao órgão recorrido, em 17/06/2021, a necessidade de colher-se esclarecimentos adicionais a fim de se produzir uma melhor análise no âmbito do referido recurso.

5. A Subsecretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, em 24/06/2021, em resposta à solicitação de esclarecimentos adicionais encaminhada, esclareceu que o relatório circunstanciado de fiscalização, elaborado nos moldes da Instrução Normativa nº 139, de 22 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a fiscalização para a erradicação de trabalho em condição análoga à de escravo e dá outras providências, dispõe, em seu artigo 29, que, em qualquer ação fiscal em que se constate trabalho análogo ao de escravo, ou que tenha sido motivada por denúncia ou investigação deste ilícito, ainda que não se confirme a submissão de trabalhadores a esta condição, deverá ser elaborado relatório circunstanciado de fiscalização no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir do término da ação fiscal, que trará a descrição minuciosa das condições encontradas e será conclusivo a respeito da constatação, ou não, de trabalho análogo ao de escravo. Este relatório deve registrar quais as providências adotadas para o resgate das vítimas e garantia de seus direitos trabalhistas, bem como os demais encaminhamentos adotados nos termos do artigo 23 da Instrução Normativa. Os relatórios circunstanciados são produzidos pelos Auditores-Fiscais do Trabalho que participaram da ação de combate ao trabalho análogo ao de escravo, constatada ou não a submissão de trabalhadores a esta condição. A elaboração do relatório, em regra, é feita através da ferramenta Microsoft Word, constando todas as informações detalhadas sobre a ação fiscal, após encaminhado à Divisão de Fiscalização para a Erradicação do Trabalho em Condições Análogas a de Escravo - DETRAE, vinculada a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, para conhecimento e providências cabíveis; posteriormente, o documento é convertido em Portable Document Format (pdf). e alocado em repositório de nuvem no servidor da SIT.

6. Destacou, em seguida, que os referidos relatórios de fiscalização contêm diversos dados pessoais, em especial dos trabalhadores resgatados, como nome, CPF (quando existe), PIS, entre outras informações que possam levar a identificação do trabalhador, como endereço, filiação, origem, local de trabalho, mas também de empregadores que são identificados como pessoas físicas. Da mesma forma, nos documentos de fiscalização são inseridos cópias dos Requerimentos do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado emitidos e Autos de Infração lavrados no curso da ação fiscal de combate ao trabalho análogo ao de escravo, nos quais constam a descrição dos fatos que levaram a constatação da irregularidade capitulada, bem como a identificação dos trabalhadores prejudicados, com o nome, PIS e CPF. Ainda, nos documentos solicitados, poderão conter fichas de cadastro dos trabalhadores, relatórios médicos, cópia de documentos etc. Diante disso, a mudança de entendimento quanto à possibilidade de acesso irrestrito ao teor dos relatórios de inspeção (o atendimento a pedidos de acesso à informação, até abril de 2021, era feito por meio de disponibilização ao requerente de *link* de acesso a nuvem na qual constava o relatório, de maneira que era concedido o acesso exclusivamente referente ao relatório ao qual o solicitante encaminhava o termo de responsabilidade dos dados, conforme artigo 61 do Decreto nº 7.724/2012 que regulamenta a LAI) ocorreu em função da necessidade de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, tendo sido criado um grupo de estudos informais no âmbito da SIT para essa finalidade. Assim, como não havia um entendimento consolidado ao caso específico da disponibilização dos relatórios de inspeção, optou-se por, em respeito aos dados pessoais dos trabalhadores, negar o acesso aos documentos até que fossem tomadas providências técnicas para proceder o tarjamento. Nesse sentido, sustentou que a preocupação da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho seria respeitar o conjunto normativo vigente e resguardar o direito do trabalhador, que submetido a situação de trabalho análogo ao de escravo, possa ainda, ver seus dados pessoais transmitidos e publicados quando da disponibilização pela Administração Pública à terceiros, mesmo que seja mediante acesso solicitado via LAI, em que haja a responsabilização do terceiro pela divulgação indevida, nos termos do art. 61 do Decreto nº 7.724/2012 que regulamenta a Lei nº 12.527/2011. Foi informado, ainda, que os relatórios circunstanciados não constam no relatório de impacto à proteção de dados produzidos pelo Ministério da Economia.

7. Por conseguinte, no âmbito da solicitação de esclarecimentos adicionais encaminhadas, foi solicitado ao órgão recorrido que esclarecesse eventual trabalho necessário para a consecução da presente demanda, de maneira que fossem ocultadas, nos termos do artigo 7, §2º da Lei nº 12.527/2011, todas as informações pessoais constantes nos documentos que formam o escopo do pedido. Para isso, foi requerido que o órgão recorrido explicasse o procedimento de tratamento de dados que seria adotado pelo órgão, a quantidade de documentos a serem triados, a estimativa de tempo necessária para a finalização da tarefa e a quantidade de servidores a serem empregados. Em resposta à CGU, explicou-se que foi demandado a um Auditor-Fiscal do Trabalho que realizasse, por amostragem, a ocultação dos dados pessoais de determinado relatório circunstanciado de fiscalização. Para tanto, foi necessário deslocar o servidor das funções que habitualmente realiza, baixar um programa gratuito (a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho não possui programa específico para tarjamento de informações) e iniciar o tratamento do relatório. Segundo o órgão, em média, o servidor gastaria 2 minutos por página do relatório, para realizar o tratamento devido, com a ocultação dos dados pessoais, sendo que para um relatório de 1.419 páginas (como foi o caso do relatório utilizado na amostragem), seria necessário despender 44 horas e 20 minutos para o referido tratamento, considerando o trabalho contínuo do servidor. Ponderou-se que, analisado de forma isolada, o tempo despendido para a realização da tarefa pode parecer razoável, porém, se considerados o conjunto de demandas aliadas às demais atividades desempenhadas pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, haveria o comprometimento das atividades finalísticas da Inspeção. Observou-se, do mesmo modo, que o tratamento dos relatórios não se restringe tão somente à utilização do programa, mas da leitura de todo o relatório, página por página, para identificar os dados pessoais e sensíveis. Além disso, destacou-se que se deve considerar que a Administração Pública, além das diversas atividades desempenhadas, dentro das suas competências, não atende apenas o pedido do demandante em questão, mas sim vários pedidos referentes ao acesso à informação.

8. Asseverou-se, desse modo, a necessidade de considerar os pedidos efetuados, que versem sobre a mesma matéria, em conjunto e não separadamente. Desta forma, o trabalho gerado pelas demandas nas quais são solicitados relatórios circunstanciados de fiscalização elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em decorrência das ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo de referida empresa é exatamente o mesmo necessário para responder às várias solicitações sobre ações ou empresas específicas, que resultam do desmembramento do primeiro pedido em pedidos “menores”. Diante disso, a SIT entende que o tratamento manual dos relatórios não é a solução mais adequada, tendo em vista a necessidade de tratamento das informações e o real comprometimento das atividades finalísticas da inspeção do trabalho. Deve-se levar em consideração, nesse caso, que o passivo de documentos solicitados se refere a mais 5.714 relatórios de inspeção de trabalho escravo produzidos desde 1995. Desse modo, destacou-se que os esforços empreendidos pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho são no sentido de evolução dos Sistemas existentes, como é o caso do RADAR SIT (<https://sit.trabalho.gov.br/radar/>) e do SISTEMA IPÊ (<https://ipe.sit.trabalho.gov.br/#/>). Explicou-se que o RADAR SIT, canal oficial para divulgação dos dados de fiscalização em transparência ativa, desenvolvido e mantido pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho, está em constante evolução e melhoramento, sendo que informações acerca dos trabalhadores formalizados no curso da ação fiscal, quantidade de estabelecimentos fiscalizados, guias de seguro desemprego emitidas, verbas rescisórias recebidas pelos trabalhadores, sendo que ainda podem ser aplicados filtros para limitar a pesquisa por ano, município, CNAE entre outros para melhor atender ao cidadão. O SISTEMA IPÊ, plataforma para recebimentos de denúncias de trabalho análogo ao de escravo, desenvolvido pela SIT em parceria com a Organização Internacional do Trabalho - OIT, está passando por fase de evolução em que se avalia a possibilidade de formatar 02 tipos de relatórios de fiscalização, 01 completo e outro excluídas as informações pessoais e sensíveis para que possa ser disponibilizado na transparência ativa.

9. Passa-se à análise.

10. A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação - LAI, está diretamente relacionada com a própria concepção de boa administração pública, ou seja, aquela que cumpre com suas funções democráticas, voltada para o interesse da comunidade, de modo a criar melhores condições de vida para os cidadãos. Trata-se de verdadeiro instrumento de prestação de contas da Administração, por meio do qual os cidadãos participam da gestão da coisa pública, verificando a regularidade dos atos praticados por servidores públicos agindo nessa condição, bem como por agentes privados quando estes atuarem na prestação de serviços públicos em razão da existência de vínculo formal com o Estado. Nesse mesmo sentido, a publicidade, por si só, induz os agentes públicos ao manejo responsável dos assuntos políticos e administrativos, permitindo que a condução da coisa pública se aproxime dos desejos e anseios dos cidadãos, tendo em vista o estreitamento do vínculo estabelecido entre governantes e governados. Dessa maneira, a transparência sobre as ações praticadas pelos agentes públicos, no exercício de suas atribuições funcionais, é um dos principais instrumentos para o exercício do controle social da Administração por parte de cidadãos, ONG's, associações civis, grupos de interesse, dentre

outros.

11. Com base nessa premissa, verifica-se que o artigo 7º, incisos II e VII, alínea "b" da LAI, dispõe que se encontram dentro do escopo de aplicação da norma de transparência as informações contidas em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades públicas, recolhidos ou não a arquivos públicos, inclusive aquelas pertinentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. Compreende-se, portanto, que os documentos e informações produzidos no âmbito de ações fiscalizatórias empreendidas por agentes públicos são passíveis de acesso a quaisquer interessados, uma vez que a publicidade aos quais eles se encontram submetidos é um elemento essencial à boa administração, que torna o exercício de polícia pelo Estado, mesmo no âmbito administrativo, passível de escrutínio público e avaliação subsequente. A Controladoria-Geral da União, por exemplo, na avaliação dos processos administrativos NUP 46800.000166/2016-87 e 46800.000025/2016-64, citados no âmbito do precedente NUP [46800.000845/2016-56](#), decidiu pelo provimento de recursos nos quais foi solicitado ao então Ministério do Trabalho e Emprego - MTE a relação dos empregadores que foram autuados em decorrência de caracterização de trabalho análogo ao escravo e que tiveram decisão administrativa transitada em julgado, entre dezembro de 2013 e dezembro de 2015. É importante notar que nesses casos o objeto da solicitação de acesso teve como foco o resultado de ações fiscalizatórias conduzidas por Auditores-Fiscais do Trabalho, tendo o solicitante demandado o acesso à "relação com os empregadores que foram autuados em decorrência de caracterização de trabalho análogo ao de escravo e que tiveram decisão administrativa transitada em julgado, entre dezembro de 2013 e dezembro de 2015, confirmando a autuação, constando: nome do empregador (pessoa física ou jurídica), nome do estabelecimento onde foi realizada a autuação, endereço do estabelecimento onde foi caracterizada a situação, CPF ou CNPJ do empregador envolvido, número de trabalhadores envolvidos e data da fiscalização em que ocorreu a autuação".

12. A eficácia do direito de acesso à informação, entretanto, não é absoluta, encontrando limites e restrições oriundos do próprio texto constitucional ou de ato normativo infraconstitucional diretamente derivado da Constituição Federal. A Lei nº 12.527/2011, desse modo, além de regulamentar o direito de acesso a informações produzidas e custodiadas por órgãos e entidades públicas, também disciplina o regime geral de proteção às informações e dados custodiadas pelo Estado. A LAI estabelece, assim, parâmetros legais que regulamentam a necessidade de proteção de informações sensíveis que se encontram custodiadas pelo Estado, estando as exceções à publicidade legitimadas em outros valores e direitos igualmente relevantes e constitucionalmente protegidos, os quais, ao colidirem com o princípio da publicidade, afastam a sua incidência. Dessa maneira, ainda que o resultado de inspeções conduzidas por órgãos públicos, no âmbito de suas competências fiscalizatórias, seja passível de acesso a qualquer interessado, deve-se observar preliminarmente se sobre os documentos solicitados recaem salvaguardas informacionais de algum natureza. Nesses casos, a restrição de acesso limita-se, dentro do possível, apenas às partes legalmente protegidas do documento, nos termos do §2º do artigo 7º da LAI, segundo o qual "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". Trata-se da aplicação do princípio da máxima divulgação, em que a transparência deve ser percebida como regra geral e o sigilo, como exceção. Garante-se, assim, a devida transparência a documentos de interesse público, ao mesmo tempo em que se resguardam informações sigilosas e pessoais, nos termos do artigo 6º, inciso III da Lei de Acesso a Informações. Dentre as informações que possuem algum nível de restrição de acesso, encontram-se as informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de terceiras pessoas, de acordo com o disposto no artigo 5º, inciso X da Constituição Federal [\[1\]](#).

13. O inciso IV do artigo 4º da Lei nº 12.527/11 define a informação pessoal como aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável. Entende-se por pessoa natural a pessoa física, ou seja, o indivíduo, ao qual são atribuídos direitos e obrigações. Os contornos mais relevantes desse conceito são apresentados pelo artigo 31 da Lei de Acesso à Informação, cuja aplicação no Poder Executivo Federal foi regulamentada pelos artigos 55 a 62 do Decreto nº 7.724/12, segundo o qual 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". Percebe-se, desse modo, que não é toda e qualquer informação pessoal que goza de um regime específico de proteção, nos termos da LAI, mas apenas aquela com potencial de vulnerar os direitos de personalidade, tais como definidos no artigo 5º, X da Constituição Federal. O bem da proteção às informações pessoais previsto na LAI, portanto, não é o dado de identificação por si só, mas o que tal dado pode revelar acerca da personalidade, das concepções pessoais, das opções de convivência de uma pessoa, entre outras características capazes de lhe expor a julgamentos e a discriminação, assim como influir no modo como o indivíduo deseja ser visto pelos outros. Busca-se, acima de tudo, a proteção da integridade moral do sujeito [\[2\]](#).

14. O Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a aplicação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, destaca que as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da data de sua produção, bem como poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referirem. Este consentimento, porém, não será exigido quando o acesso à informação pessoal for necessário: à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização exclusivamente para o tratamento médico; à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, vedada a identificação da pessoa a que a informação se referir; ao cumprimento de decisão judicial; à defesa de direitos humanos de terceiros; ou à proteção do interesse público geral e preponderante.

15. A falta de consentimento prévio do titular dos dados pessoais, entretanto, não implica a inexistência de procedimentos específicos para a consecução por terceiros de acesso a dados dessa natureza. Assim sendo, o artigo 61 do Decreto nº 7.724/2012 dispõe que o acesso à informação pessoal por terceiros será condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade, que disporá sobre a finalidade e a destinação que fundamentaram sua autorização, sobre as obrigações a que se submeterá o requerente. Assim, a utilização por terceiros de informações pessoais coletadas pela Administração, quando autorizado por lei, deve estar necessariamente vinculada à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa. Do mesmo modo, aquele que obtiver acesso às informações pessoais de terceiros será responsabilizado por seu uso indevido, na forma da lei. Deve-se pontuar, contudo, que a autorização de acesso à informação pessoal por terceiros interessados, nos termos definidos pelo artigo 61 do Decreto nº 7.724/2012, é um ato discricionário do Poder Público, cujos agentes possuem relativa liberdade na tomada de decisões quando a ação estatal estiver motivada no interesse público. É importante avaliar, no caso concreto, com base tanto em critérios legais quanto nas condições fáticas existentes, a possibilidade de providenciar a disponibilização das informações com a devida segurança. Isso ocorre uma vez que o artigo 6º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011 assevera que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

16. Deve-se avaliar, por exemplo, os riscos que a entrega de dados pessoais de terceiros custodiados pela Administração, ainda que mediante a assinatura prévia de termo de responsabilidade pelo interessado, poderia causar aos titulares das informações em caso de divulgação inadvertida, mesmo que contra a vontade do solicitante que agiu de boa-fé. A partir do momento em que os dados pessoais de terceiros deixam de estar sob o custódia da Administração, perde-se a capacidade operacional de protegê-los de acessos indevidos. Observe-se, ademais, que o interesse público não é atingido apenas pela consecução do interesse primário do Estado - no caso, evidenciado pelo princípio da transparência - mas também pela satisfação de interesses particulares quando protegidos por cláusula de direito fundamental, aqui representado pelo direito à intimidade. Assim, se determinada política representa a concretização de importante meta coletiva, mas implica a violação da dignidade humana de uma só pessoa, tal política deve ser preterida [3].

17. Por conseguinte, entende-se que a entrada em vigor da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) não alterou as bases legais estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação no que se refere à proteção à privacidade dos indivíduos, mas, na verdade, veio a complementá-la. A LGPD, nesse sentido, foi promulgada com a finalidade de estabelecer parâmetros legais sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Os direitos e salvaguardas sobre dados pessoais previstos na LGPD incidem sobre todos os tipos de dados pessoais, observadas a legislação existente, inclusive os regimes existentes de transparência e acesso à informação. A tutela sobre as informações relacionadas à pessoa natural, portanto, não mais se estende apenas aos dados pessoais sensíveis ou diretamente relacionados aos direitos de personalidade, mas, em maior ou menor medida, a todos os dados pessoais. Observa-se, assim, que as normas trazidas ao ordenamento jurídico brasileiro com o advento da entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) complementam as disposições normativas inerentes à aplicação da LAI, em especial no que se refere ao tratamento dispensado aos dados pessoais de terceiros em posse do Poder Público e aos direitos dos titulares destes dados.

18. A Administração Pública, nesse sentido, encontra-se autorizada a realizar o tratamento de dados de terceiros pessoas, sem o consentimento expresso do seu titular, tanto no cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (art. 7º, II, LGPD) quanto para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em

contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV da Lei (art. 7º, III, LGPD). Mesmo diante de uma hipótese legal que autoriza o tratamento de dados pessoais sem o consentimento expresso do seu titular, entendendo-se como tratamento de dados toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração, a Administração Pública não pode deixar de observar os princípios que regem a LGPD, visto que as hipóteses de tratamento guardam fundamental correspondência com a base de princípios exarados pelo artigo 6º da norma geral de proteção de dados pessoais. O tratamento de dados pessoais de terceiros pessoas pela Administração Pública, assim, deve ocorrer para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem que haja possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com as finalidades informadas.

19. Diante do exposto, entende-se que os relatórios circunstanciados de fiscalização elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em decorrência das ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, são documentos públicos passíveis de acesso a quaisquer interessados, nos termos do artigo 7º, incisos II e VII, alínea "b" da Lei nº 12.527/2011, mediante prévia ocultação de informações pessoais que permitam a identificação dos trabalhadores resgatados, em razão do disposto no artigo 31, §1º, inciso I da Lei nº 12.527/2011. Percebe-se que os documentos solicitados pelo recorrente possuem notório interesse público, por estarem relacionados à atuação do Estado na garantia da dignidade humana, da justiça e do bem-estar social. Nesse sentido, ainda que o RADAR SIT permita a visualização de dados brutos relacionados às atividades de fiscalização empreendidas pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, sendo um importante instrumento para a publicação de dados da inspeção do trabalho, o mecanismo de transparência ativa não permite que o interessado tenha amplo conhecimento sobre o contexto em que as operações fiscalizatórias ocorreram, como a situação em que os trabalhadores foram encontrados. Ademais, é importante mencionar que o artigo 7º, inciso IV, da LAI garante ao solicitante o direito de acesso à fonte de informação primária, ou seja, aquela originária, sem análises, interpretações ou consolidações. Portanto, é direito do cidadão ter acesso à informação não processada pelo Estado contida nos referidos relatórios. Entretanto, acredita-se que a divulgação da identidade dos trabalhadores resgatados em situação análoga à escravidão poderia sujeitá-los a indevida estigmatização e a ações discriminatórias de terceiros, ao serem injustamente associados a atividade laboral degradante, o que poderia gerar riscos de ordem psicológica, moral e social. Logo, a divulgação dessas informações implicaria em desrespeito ao direito de preservação da intimidade dos trabalhadores resgatados. Desse modo, o acesso aos documentos solicitados deve ocorrer nos termos do artigo 7º, §2º da Lei de Acesso à Informação, após o devido tratamento de informações pelo órgão custodiante.

20. Não obstante, a abrangência do escopo das informações solicitadas suscita questionamentos quanto à proporcionalidade da demanda e ao trabalho adicional de análise e consolidação que o tratamento de informações implicaria às atividades rotineiras dos servidores da entidade. Compreende-se, desse modo, que o pedido de acesso à informação desproporcional é aquele em que uma única demanda, em decorrência da dimensão do pedido, inviabilize o trabalho de toda uma unidade do órgão ou entidade pública por um período considerável, prejudicando assim o atendimento aos pedidos feitos por outros cidadãos. Nesse sentido, o dispositivo do inciso II do artigo 13 do Decreto nº 7.724/12 diz respeito à proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, deve-se analisar se o atendimento ao pedido de acesso à informação, no caso concreto, comprometeria significativamente a realização das atividades rotineiras da unidade responsável pelo levantamento das informações requeridas.

21. Entende-se, assim, que o pedido de acesso à informação desproporcional caracteriza-se quando verificado que o atendimento a apenas uma única demanda - ou um conjunto delas -, em decorrência da dimensão do seu objeto, inviabilizaria as atividades rotineiras de toda uma unidade do do órgão ou entidade pública por tempo considerável. Esse cenário não é desejável, uma vez que afetaria os direitos de outros cidadãos que, porventura, também necessitassem dos serviços desta mesma unidade. Do mesmo modo, o deferimento indiscriminado de pedidos de acesso à informação que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação e consolidação demasiadamente onerosos à Administração pode consumir recursos públicos de maneira considerável, prejudicando, inclusive, a manutenção das atividades-fim do órgão ou entidade pública. Nesse sentido, autoriza-se a aplicação da hipótese de negativa de acesso a informações prevista no inciso III do Decreto nº 7.724/2012 quando as informações solicitadas não se encontrem arquivadas no formato em que foram solicitadas pelo requerente, de maneira que a sua disponibilização pelo Poder Público exigiria o tratamento dessas informações além do que se considere razoável.

22. Ainda que exista a viabilidade técnica e legal para a disponibilização dos relatórios circunstanciados de fiscalização elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho, em decorrência das ações fiscais para erradicação do trabalho em

condição análoga à de escravo, percebe-se que o atendimento integral à presente demanda seria desproporcional tendo em vista que a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho teria que proceder ao tratamento de 5.714 relatórios de inspeção de trabalho escravo, produzidos desde 1995, a fim de ocultar os dados pessoais dos trabalhadores resgatados. Tomando-se como parâmetro o exemplo fornecido pelo órgão recorrido na resposta à solicitação de esclarecimentos adicionais, segundo o qual o tarjamento de um único relatório dependeria de 44 horas de trabalho de um Auditor-Fiscal, entende-se que a negativa de acesso à informação encontra-se de acordo com os termos do artigo 13, incisos II e III, do Decreto nº 7.724/2011. Por fim, deve-se pontuar que os documentos solicitados pelo requerente possuem evidente interesse público, de maneira que a eventual negativa de acesso aos documentos se justifica apenas pelo escopo do objeto da demanda, não devendo os documentos dessa natureza ser considerados restritos ou sigilosos em sua integralidade.

[1] SARLET, Ingo Wolfgang; MONTILLA MARTOS, José Antonio; RUARO, Regina Linden (coordenadores); SATRE, Alejandro Corral ... (et al.). – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016;

[2] Sigilo bancário e o direito à intimidade. Tércio Sampaio Ferraz Jr. Fonte: Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, ano 5, nº 9, janeiro-junho, 2002, RT: 2002, pp. 161-177;

[3] BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5º Ed. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 97;

[4] MALDONADO, Viviane Nóbrega. LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada (livro eletrônico)/Viviane Nóbrega Maldonado e Renato Opice Blum (coordenadores). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

Conclusão

23. De todo o exposto, portanto, opina-se pelo **desprovimento** do recurso, nos termos do artigo 13, incisos II e III, do Decreto nº 7.724/2012, em relação a todo o repositório relativo aos relatórios circunstanciados de fiscalização elaborados pelos Auditores-Fiscais do Trabalho derivados das ações fiscais para erradicação do trabalho em condição análoga à de escravo, em decorrência da necessidade de ocultação dos dados pessoais dos trabalhadores resgatados, por se tratar de informações protegidas nos termos do artigo 31, §1º, inciso I da Lei nº 12.527/2011.

24. À consideração superior.

JORGE ANDRÉ FERREIRA FONTELLES DE LIMA

Auditor Federal de Finanças e Controle

DESPACHO

De acordo. Encaminhe-se ao Ouvidor-Geral da União.

RENATA ALVES DE FIGUEIREDO

Coordenadora-Geral de Recursos de Acesso à Informação



CGU

Controladoria-Geral da União

Ouvidoria-Geral da União

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

DECISÃO

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, adoto, como fundamento deste ato, nos termos do art. 23 do Decreto nº 7.724/2012, o parecer anexo, para decidir pelo **desprovimento** do recurso interposto, no âmbito do pedido de informação **03005.081868/2021-83**, direcionado ao **Ministério da Economia - ME**.

VALMIR GOMES DIAS

Ouvidor-Geral da União

Entenda a decisão da CGU:

Não conhecimento - O recurso não foi analisado no mérito pela CGU, pois não atende a algum requisito que permita essa análise: a informação foi declarada inexistente pelo órgão, o pedido não pode ser atendido por meio da Lei de Acesso à Informação, a informação está classificada, entre outros.

Perda (parcial) do objeto - A informação solicitada (ou parte dela) foi disponibilizada pelo órgão antes da decisão da CGU, usualmente por e-mail. A perda do objeto do recurso também é reconhecida nos casos em que o órgão se compromete a disponibilizar a informação solicitada (ou parte dela) ao requerente em ocasião futura, indicando prazo, local e modo de acesso.

Desprovimento - O acesso à informação solicitada não é possível, uma vez que as razões apresentadas pelo órgão para negativa de acesso possuem fundamento legal.

Provimento (parcial) - A CGU determinou a entrega da informação (ou de parte dela) ao cidadão.

Conheça mais sobre a Lei de Acesso à Informação:

Portal "Acesso à Informação"

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

Publicação "Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal"

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-2019.pdf>

Decisões da CGU e da CMRI

<http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>

Busca de Pedidos e Respostas da LAI:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>



Documento assinado eletronicamente por **JORGE ANDRE FERREIRA FONTELLES DE LIMA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 09/07/2021, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA ALVES DE FIGUEIREDO, Coordenador-Geral de Recursos de Acesso à Informação**, em 15/07/2021, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **VALMIR GOMES DIAS, Ouvidor-Geral da União**, em 17/07/2021, às 18:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1987041 e o código CRC 60C45860

Referência: Processo nº 03005.081868/2021-83

SEI nº 1987041