

O IMPACTO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DOCUMENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD)

Ieda Pimenta Bernardes

Arquivo Público do Estado de São Paulo
São Paulo/SP, Brasil
ibernardes@sp.gov.br

Resumo

A Lei Geral de Proteção de Dados n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD) entrou em vigor no dia 18 de setembro de 2020 e aplica-se tanto ao setor público quanto ao setor privado. Na Administração Pública, a implementação da LGPD deve se harmonizar com outros dispositivos legais vigentes, dentre eles a Lei de Acesso à Informação n. 12.527/2011 (LAI) e a Lei n. 8.159/1991 (Lei de Arquivos), e regulamentações posteriores. A esse propósito, nota-se uma equivalência de sentido entre os conceitos de “gestão de documentos” (Lei de Arquivos), “tratamento da informação” (LAI) e “tratamento de dados” (LGPD), o que é indicativo de uma necessária integração e complementaridade entre as atividades de gestão documental, de acesso à informação e classificação de sigilo, e de governança de dados. Isso porque o direito à privacidade depende, indistintamente, da proteção de documentos, dados e informações produzidos, recebidos ou coletados pelo poder público no exercício de suas funções e atividades, referentes a uma pessoa natural identificada ou identificável, em suporte físico ou digital. Esses documentos, dados e informações pessoais também integram o conceito já consagrado de “arquivos públicos” e seu tratamento deve respeitar as diretrizes, normas e procedimentos da política de arquivos e gestão documental. Do ponto de vista metodológico, a proteção de documentos, dados e informações pessoais, depende de sua identificação, localização e categorização, atividade que vem sendo denominada como “mapeamento de dados”. Entretanto, esse mapeamento, que se estende a todos os ativos informacionais (bases de dados, documentos, equipamentos, locais físicos, pessoas, sistemas e unidades organizacionais) pode ser em muito facilitado com a utilização dos instrumentos de gestão documental que são capazes de resgatar os documentos, dados e informações em seus respectivos contextos de produção, em perfeita correspondência com as funções e atividades institucionais que lhes deram origem. Um aspecto dos mais relevantes da LGPD refere-se ao direito do titular de solicitar a eliminação de seus dados, no todo ou em parte, armazenados em banco de dados, físicos ou digitais. A esse respeito, é inquestionável que essa eventual eliminação de dados deverá observar também os prazos de guarda e a destinação determinados nas tabelas de temporalidade de documentos, decorrentes dos valores que encerram para a garantia de direitos, bem como para o atendimento das necessidades de execução de políticas públicas e a preservação da memória. Mesmo porque, a Lei n. 8.159/1991 prevê a necessidade de autorização das instituições arquivísticas públicas para se efetuar a eliminação de documentos públicos, e parece razoável que essa exigência também se aplique aos documentos, dados e informações pessoais. Nesse sentido, mesmo que cumprida a finalidade que justificou a coleta, os dados pessoais podem estar registrados em

documentos ou armazenados em bases de dados de guarda permanente em decorrência de seu valor probatório, informativo ou para a produção de conhecimento e, nessa hipótese, devem ser considerados inalienáveis e imprescritíveis. Por todo o exposto, os estudos arquivísticos e os instrumentos de gestão documental são indispensáveis para uma implementação segura da Lei Geral de Proteção de Dados o que exigirá, assim como na implementação da LAI, a participação responsável e competente dos Arquivos Públicos.

Palavras-chave: LGPD; Dados pessoais; Gestão documental; Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade de Documentos; Mapeamento de dados.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD), alterada pela Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019, entrou em vigor no dia 18 de setembro de 2020. A LGPD incide tanto sobre o setor público quanto sobre o setor privado, e sua implementação, no âmbito da Administração Pública, deve se dar em harmonia com a Lei de Arquivos n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991, com a Lei de Acesso à Informação n. 12.527, de 11 de novembro de 2011, e com a Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

As sanções administrativas a serem aplicadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD, previstas nos artigos 52, 53 e 54 da LGPD, têm sua vigência marcada apenas para 1º de agosto de 2021, por determinação da Lei n. 14.010, de 10 de junho de 2020 (art. 20). Contudo, no setor público, as penalidades decorrentes do descumprimento da LGPD podem ser aplicadas de imediato com fundamento na LAI (art. 32, IV) e na Lei n. 13.460/2017 (art. 6º, IV). Ainda que as multas pecuniárias não se apliquem ao Poder Público, seus dirigentes devem ser responsabilizados, uma vez que o descumprimento da lei pode ser considerado ato de improbidade administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992).

A LGPD tem alcance nacional e, no setor público, a ela se subordinam todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; e as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 23 da LGPD e Art. 1º da LAI).

A LGPD foi criada com o objetivo de garantir um controle maior sobre o tratamento de dados pessoais dos cidadãos. Por isso, o objetivo principal, no setor público, é a segurança dos dados dos usuários dos serviços, a fim de se evitar o acesso não autorizado ou o seu compartilhamento para finalidades distintas daquelas que justificaram a sua coleta ou tratamento. Com a aplicação da LGPD, os órgãos públicos precisam ter maior atenção na coleta, gestão e armazenamento de dados pessoais.

A LGPD não se sobrepõe a outras leis específicas que com ela possuem pontos de intersecção e até de complementaridade, razão pela qual os órgãos e profissionais responsáveis pelas políticas de arquivo e gestão documental, de acesso à informação, de proteção e defesa de direitos de usuários dos serviços públicos, bem como de governança e segurança de dados devem atuar de forma integrada e colaborativa.

Os prazos e procedimentos para o exercício dos direitos do titular de dados perante o Poder Público observarão o disposto em legislação específica, em especial as disposições constantes da Lei n. 9.507, de 12 de novembro de 1997 (Lei do Habeas Data), da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei Geral do Processo Administrativo), e da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI).

Nesse sentido, entende-se que o atendimento das requisições do titular de dados pessoais deve ser realizado no prazo máximo de 20 dias, com eventual prorrogação por mais 10 dias, mediante justificativa, como estabelecido para os pedidos de acesso à informação (LAI, art. 11).

Registre-se que um avanço notável da LGPD é que o titular poderá solicitar acesso, retificação e, até mesmo, a eliminação de seus dados pessoais pela via administrativa, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, por meio do habeas data.

As informações pessoais, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar de sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem (LAI, art.31, § 1º). Restam dúvidas sobre se esse prazo geral se aplica, também, a dados pessoais *sensíveis*, que se referem à origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à

saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural, nos termos do art.5º, II da LGPD.

2. OS ARQUIVOS E A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Na Administração Pública, a coleta, tratamento e uso compartilhado de dados pessoais somente será autorizado quando necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres (LGPD, art. 7º). Portanto, a base legal para o tratamento de dados pessoais na Administração Pública vincula-se ao atendimento de sua *finalidade pública*, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público (LGPD, art. 23).

Nesse sentido, o dever da Administração Pública de realizar a *gestão da documentação governamental* (CF/88, art. 216, § 2º) e de promover a *proteção especial a documentos de arquivos* (Lei de Arquivos n. 8.159/1991, art.1º) se constituem nos fundamentos legais para que os Arquivos Públicos realizem o tratamento de dados pessoais nos processos de implementação de políticas de gestão documental, preservação e acesso à informação.

A propósito, é necessária uma atualização no entendimento do que vem a ser a *documentação governamental*, uma vez que o texto constitucional e a própria Lei de Arquivos têm mais de 30 anos. Na década de 1980, a expressão *documentação governamental* referia-se, regra geral, aos processos administrativos analógicos, enquanto, na atualidade, essa expressão expandiu seu sentido para representar também os documentos digitais, assim como os dados e informações gerados em decorrência da incorporação massiva das tecnologias da informação e comunicação às rotinas administrativas e aos processos de trabalho, bem como à prestação de serviços públicos.

No atual contexto histórico, o avanço das iniciativas de governo eletrônico e de “dados abertos”, a publicação de informações na Internet, e os projetos de “papel zero”, têm levado a uma volumosa produção e armazenamento de documentos, dados e informações governamentais em formato digital (BERNARDES, 2018).

Com a expansão do sentido de *documentação governamental*, o campo de atuação dos profissionais de arquivos, antes mais circunscrito à gestão, preservação e

acesso aos documentos arquivísticos, alargou-se também para incorporar as operações de tratamento de informações e de dados governamentais, bem como de produção de documentos em ambiente digital.

Assim como os documentos, os dados também precisam ser avaliados, preservados e armazenados “de modo que propriedades arquivísticas, como proveniência, confiabilidade e autenticidade sejam mantidas”. Aliás, esses dados somente serão úteis aos pesquisadores ou gestores públicos se forem confiáveis, e para isso precisam estar hospedados em ambientes estáveis e seguros ao longo do tempo, com gestão eficiente para resistirem à obsolescência tecnológica. E esse é o papel que, atualmente, se atribui aos arquivistas de dados (SAYÃO e SALES, 2016, p.71).

Num mundo conectado por dados, o mercado de trabalho e, em especial, o setor público, tem necessitado cada vez mais de profissionais habilitados para trabalhar com dados, dentre eles o arquivista de dados, profissional ainda pouco conhecido no Brasil. Entretanto, as exigências em relação a esse profissional tem sido cada vez mais elevadas, com conhecimentos de gestão documental, mas também de gerenciamento e curadoria de dados assim como descrição de metadados, domínio de pacotes de software estatísticos e linguagens computacionais (MADEIRO e DIAS, 2020, p.661).

Nesse cenário, a curadoria digital nos órgãos governamentais deveria integrar-se às políticas arquivísticas, pois envolve a gestão, arquivamento e preservação de recursos digitais durante todo o seu ciclo de vida, com a finalidade de manter os dados em repositórios confiáveis, para atender às necessidades dos usuários atuais e futuros, inclusive preservando o seu potencial de reuso em outros contextos (SAYÃO e SALES, 2020)¹.

Interessante observar que o reuso de dados para finalidades distintas das que lhes deram origem nos remete a conceitos muito conhecidos dos arquivistas, quais sejam, o “valor secundário” e o “valor permanente” dos documentos, que fundamentam as políticas de preservação arquivística, considerando as necessidades de pesquisa e produção de conhecimento.²

Nesse sentido, as políticas arquivísticas estão sendo desafiadas a estenderem o seu alcance para além dos documentos arquivísticos analógicos e digitais, uma vez que esses três objetos - documentos, dados e informações – tornaram-se indissociáveis do

ponto de vista de sua produção e da prática arquivística, ainda que preservem diferenças conceituais, o que representa um grande desafio teórico para a Arquivologia e as Ciências da Informação.³

No campo jurídico, nota-se uma equivalência de sentido entre os conceitos de “gestão de documentos” (Lei n. 8.159/1991, art. 3º), “tratamento da informação” (LAI, art.3º, V) e “tratamento de dados” (LGPD, art.5º, X), o que é indicativo de uma necessária integração e complementaridade entre esses campos de atuação, e de um especial esforço de adaptação e reposicionamento das instituições arquivísticas face às novas demandas das políticas de governo eletrônico (e-gov).

Nessa tríade conceitual se repetem as seguintes operações: *produção, uso/utilização, avaliação, arquivamento e eliminação*. As operações específicas indicadas nos conceitos de tratamento da informação e tratamento de dados, e que não aparecem no conceito de gestão de documentos, são: *transporte, destinação, processamento, modificação, comunicação, difusão e extração*. Entretanto, a *destinação* está implícita no conceito de gestão de documentos, uma vez que a finalidade última da gestão é a eliminação ou guarda permanente. Nesse sentido, inevitável concluir que as operações típicas apresentadas nos textos legais para “tratamento da informação” e para “tratamento de dados” são indicativas de especificidades da gestão documental aplicada ao ambiente digital e não de diferenças conceituais intrínsecas.

Dentre as atividades referidas nos três conceitos, uma enseja maior complexidade que é a atividade de *avaliação*, processo de análise de documentos de arquivo que estabelece os prazos de guarda e a destinação de acordo com os valores que lhes são atribuídos (ARQUIVO NACIONAL, 2005). Porém, é preciso considerar o risco de que a exclusão ou destruição de “dados”, tal como apresentado na LGPD, possa ocorrer sem a prévia avaliação arquivística conduzida pelas Comissões de Avaliação de Documentos, em desconformidade com os procedimentos oficiais de eliminação.⁴

De fato, um aspecto dos mais relevantes da LGPD refere-se ao direito do titular de solicitar a eliminação de seus dados, no todo ou em parte, armazenados em banco de dados, físicos ou digitais (LGPD, art. 18, IV e VI). Nesse caso, é inquestionável que

a eventual eliminação de dados, assim como a eliminação de documentos e informações no âmbito governamental deve observar os prazos de guarda e a destinação determinados nas tabelas de temporalidade de documentos, decorrentes dos valores que encerram para a garantia de direitos dos cidadãos, bem como para o atendimento das necessidades de execução de políticas públicas e de preservação da memória institucional.

Vale registrar que os procedimentos para eliminação de documentos no setor público devem ser aplicados, também, aos dados e informações, inclusive pessoais, com as devidas adaptações necessárias ao ambiente digital, sendo indispensável a autorização das instituições arquivísticas públicas, na sua esfera de competência (Lei n. 8.159/1991, art.9º).

Nesse sentido, mesmo que cumprida a finalidade primária que justificou sua coleta, os dados pessoais podem estar registrados em documentos ou armazenados em bases de dados considerados de guarda permanente, em decorrência de seu valor probatório ou informativo e, nessa hipótese, não podem ser eliminados, por serem considerados “inalienáveis e imprescritíveis” (Lei n. 8.159/1991, art. 10).

Nesse caso, será preciso sopesar o direito do titular em solicitar a eliminação de seus dados pessoais, com o direito público de preservação e acesso ao patrimônio documental. Mais uma vez, assim como na implementação da LAI, será necessário buscar o difícil equilíbrio entre o interesse particular e o interesse coletivo ou geral.

A Administração Pública deve estar atenta pois o titular de dados poderá se valer, a qualquer tempo, do Poder Judiciário para reivindicar seus direitos, daí a necessidade de aperfeiçoar procedimentos transparentes de proteção de dados pessoais com o objetivo de garantir aos titulares informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes desse tratamento (LGPD, art. 5º, VI).

O acesso à informação depende tanto da gestão de documentos quanto do tratamento de dados e de informações, assim como o direito à privacidade depende da proteção, indistintamente, de documentos, de dados e de informações produzidos, recebidos ou coletados, e armazenados pelo Poder Público no exercício de suas funções

e atividades, e independe do suporte de registro da informação ou do dado, ou da natureza dos documentos.

Esses documentos, dados e informações, inclusive aqueles que se refiram a uma pessoa identificada ou identificável (pessoais), também integram os conceitos já consagrados de “arquivos” e de “arquivos públicos”, e seu tratamento deve respeitar as diretrizes traçadas na Lei n. 8.159/1991:

Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, **qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.** (grifo nosso)

Art. 7º - Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal **em decorrência de suas funções** administrativas, legislativas e judiciárias.

Do ponto de vista metodológico, a proteção de dados depende de sua identificação, localização e categorização, atividade que vem sendo denominada, no contexto de aplicação da LGPD, como mapeamento de “dados”, ainda que se refira, de forma ampla, a todos os “ativos organizacionais” nos quais se incluem as bases de dados, documentos, equipamentos, locais físicos, pessoas, sistemas e unidades organizacionais (COMITÊ, 2020, p. 42). A esse respeito, é curioso observar que a LGPD dispõe, como regra geral, sobre o tratamento de dados pessoais registrados em suportes físicos:

Art. 1º - Esta Lei dispõe 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.

Art. 5º, IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, **em suporte eletrônico ou físico.** (grifos nossos)

Em grande parte, caberá aos Arquivos Públicos implementar os procedimentos de proteção de dados pessoais, o que em muito poderá ser facilitado com a utilização de instrumentos de gestão documental que são capazes de recuperar os documentos, os

dados e as informações de forma orgânica, em seus respectivos contextos de produção, em perfeita correspondência com as funções e atividades institucionais que lhes deram origem.

3. ACESSO À INFORMAÇÃO, ABERTURA DE DADOS PÚBLICOS E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A LAI antecipou alguns aspectos relativos ao tratamento e à proteção de dados pessoais em seu art. 31, definindo que: (i) a restrição de acesso a informações pessoais independe da classificação de sigilo; (ii) o prazo máximo de restrição de acesso a documentos pessoais é de 100 anos, a contar da data de sua produção; (iii) a divulgação ou acesso a informações pessoais por terceiros depende de consentimento da pessoa a que elas se referirem; (iv) existem exceções em que o acesso a informações pessoais não depende de consentimento; (v) serão responsabilizados aqueles que fizerem uso indevido de informações pessoais a que tiverem acesso.

Entretanto, a LGPD aprofundou os temas acima, especialmente no que se refere às bases legais para o tratamento de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis no setor público, aos direitos do titular de dados, às sanções administrativas, aos agentes de tratamento de dados pessoais, bem como à governança e segurança das informações.

Embora incidam sobre campos distintos, a LGPD e a LAI têm o mesmo alcance e abrangência em relação à Administração Pública e, por essa razão, será possível utilizar a estrutura organizacional instalada para a implementação da LAI, no que couber, também na implementação da LGPD.

A LAI concede acesso à informação pública, com fundamento no interesse coletivo e geral. A base legal da LAI é o direito de acesso à informação (CF, art. 5º, XXXIII), decorrente do princípio da publicidade da Administração Pública (CF-88, art. 37) e do dever governamental de promover a gestão de seus documentos e franquear o seu acesso (CF-88, art. 216, § 2º).

A LGPD, por seu turno, garante o acesso pleno aos dados pessoais por seu titular com fundamento no interesse do particular; sua negativa por parte da Administração Pública implica em violação à lei, e a fiscalização e sanção caberá à Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD. Por outro lado, o poder público deve proteger

os dados pessoais de acesso por terceiros, e definir uma política de tratamento e segurança da informação a fim de evitar acessos não autorizados.

Em geral, enquanto a LAI pretende garantir o acesso à informação, a LGPD pretende assegurar a privacidade dos dados pessoais. Enquanto a LAI garante a transparência ao que é público, a LGPD assegura a proteção ao que pertence à esfera privada dos cidadãos.

É preocupante o risco de se utilizar dispositivos da LGPD para reduzir o acesso a dados governamentais e restringir a transparência da gestão pública. A Administração Pública precisa criar mecanismos para assegurar que a LGPD não tenha impactos negativos sobre a aplicação da LAI, que não seja utilizada para justificar negativas de acesso imotivadas, especialmente aquelas que envolverem informações de servidores públicos.

A LAI e a LGPD incidem sobre campos distintos e as exigências de controle e proteção de dados pessoais pode, inclusive, contribuir para ampliar a eficácia da LAI, uma vez que os governos são os maiores detentores de bases de dados pessoais e o mapeamento desses dados, visando ao seu correto tratamento e proteção, pode torná-las ainda mais acessíveis, considerando que existem dados pessoais que são considerados públicos e que, sequer, precisariam ser anonimizados.

Portanto, não há contraposição entre as leis, muito ao contrário, nota-se um vínculo de complementaridade entre elas. Ambas asseguram a privacidade dos cidadãos ainda que uma se destine à proteção do direito à privacidade e a outra à proteção do direito à informação.

A propósito, será necessária a compatibilização das normas, o que em muito será facilitada com uma adequada regulamentação da LGPD nas esferas estadual e municipal. Entretanto, essa compatibilização impõe alguns desafios à Administração Pública. Em primeiro lugar, as ferramentas tecnológicas atualmente utilizadas para realizar a anonimização de dados têm limitações para a extração ou ocultação automática de dados pessoais; também não estão disponíveis para uso regular sistemas de criptografia para proteger as bases de dados pessoais. E, ainda, não foram implementados amplamente os procedimentos de segurança da informação, ou seja,

credenciais de segurança e termos de responsabilidade para os agentes públicos que precisam ter acesso a dados pessoais para a execução de suas atividades funcionais.

Por outro lado, os cidadãos estão obrigados a entregar os seus dados pessoais ao Poder Público em decorrência do cumprimento de obrigações legais, do exercício regular de direitos, bem como para fazer uso dos serviços públicos. E nesse sentido, precisa ter a garantia de que seus dados pessoais não serão acessados por terceiros, comercializados, compartilhados ou utilizados contra seus próprios interesses, para fins discriminatórios ou abusivos.

O acesso à informação e a proteção à privacidade são dois direitos fundamentais, mas não são absolutos, e um impõe limite ao outro, o que causa certo tensionamento entre eles. No campo jurídico, busca-se esse equilíbrio no procedimento de ponderação de interesses, mas em relação à aplicação da LGPD, a ANPD terá uma atuação decisiva para evitar que a proteção de dados prejudique o acesso à informação e a eficácia da LAI; essa vigilância e ponderação de interesses deverá ser por ela exercida.

O tensionamento entre direito de acesso à informação e direito à privacidade também se manifesta nas atuais demandas da sociedade, a um só tempo, por “dados abertos” e por proteção de dados pessoais.

Dados abertos governamentais são dados produzidos ou coletados pelos governos e colocados à disposição das pessoas não apenas para acesso, mas principalmente para seu compartilhamento, cruzamento e reutilização para outras finalidades diferentes daqueles que lhes deram origem, como novos projetos, sítios e aplicativos.⁵ A abertura de dados públicos promove a transparência da gestão pública e o controle social, estimula a inovação e o aprimoramento de serviços públicos.

Mas, a abertura dos dados não prejudica a proteção dos dados pessoais?

No processo de abertura de dados, o foco não está em dados pessoais, mas naqueles que não contêm informação sobre indivíduos específicos. Da mesma forma, para alguns tipos de dados governamentais, podem ser aplicadas restrições de segurança nacional. Fala-se aqui dos **dados governamentais públicos**, aqueles que já estão ou deveriam estar expostos para a sociedade e que, assim, têm o potencial de se tornarem abertos, garantindo sua reutilização em novos projetos. (MANUAL DE DADOS ABERTOS, 2011, p. 16)

De qualquer forma, seja para promover a *abertura* dos dados públicos, seja para promover a *proteção* de dados pessoais, há que se contar com profissionais qualificados para o tratamento de dados, visando à preservação do contexto de produção, organicidade e integridade, a fim de que possam ser confiáveis e úteis, tanto para a produção de conhecimento quanto para a tomada de decisões e a execução de políticas públicas.

4. GESTÃO DOCUMENTAL E TRATAMENTO DE DADOS

De acordo com a lei, dado pessoal é todo aquele que pode vir a identificar uma pessoa física, como número do CPF, data de nascimento, endereço residencial ou e-mail. A lei faz uma distinção entre os dados, classificando alguns como sensíveis por apresentarem maior potencial discriminatório, pois revelam origem racial ou étnica, convicções religiosas ou filosóficas, opiniões políticas, questões genéticas, sobre saúde ou vida sexual de uma pessoa (COMITÊ, 2020).

Se a pessoa não puder ser identificada por meio de uma determinada informação, este dado não estará abrangido pelos termos da LGPD. A LGPD protege o que denomina como dados pessoais e informações sensíveis. Os primeiros são aqueles que permitem identificar de maneira direta ou indireta um indivíduo vivo: nome, RG, CPF, gênero, data de nascimento e afins. A lei também classifica como dados pessoais o endereço de IP do usuário, assim como cookies e informações sobre o hábito de consumo vinculado aos perfis online, já que existem softwares que registram o histórico de buscas, por exemplo.

O Decreto federal n. 10.046, de 9 de outubro de 2019 definiu quatro categorias de dados pessoais sensíveis que podemos utilizar como parâmetro: a) atributos biográficos - dados de pessoa natural relativos aos fatos da sua vida, tais como nome civil ou social, data de nascimento, filiação, naturalidade, nacionalidade, sexo, estado civil, grupo familiar, endereço e vínculos empregatícios; b) atributos biométricos - características biológicas e comportamentais mensuráveis da pessoa natural que podem ser coletadas para reconhecimento automatizado; c) atributos genéticos - características hereditárias da pessoa natural, obtidas pela análise de ácidos nucleicos ou por outras

análises científicas; d) dados cadastrais - informações identificadoras perante os cadastros de órgãos públicos.

O tratamento de dados é um conceito abrangente, que inclui qualquer tipo de uso ou manipulação dos dados pessoais. A lei se aplica a qualquer operação que envolva o tratamento de dados pessoais e que seja realizada em território brasileiro. Nos termos da LGPD, art. 5º, X, tratamento de dados “é 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”.

Qualquer ação que envolva dados pessoais pode ser considerada “tratamento”, inclusive as atividades de gestão documental, que se referem à produção, tramitação, uso, avaliação, arquivamento, eliminação e preservação de documentos. O que significa dizer que os Arquivos, por excelência, fazem tratamento de dados e informações ao organizar, armazenar ou arquivar, compartilhar, preservar e eliminar documentos, físicos ou digitais, por meio de procedimentos técnicos já praticados e previstos em legislação específica.

Os arquivistas, por dever de ofício, devem se preocupar com as características e com a qualidade dos dados, com o processo que levou à sua produção, inclusão e exclusão das bases. De fato, preservar o contexto de produção é uma questão muito cara aos arquivistas e isso eles sabem fazer e valorizar. O contexto é que confere valor e eficácia aos registros. Aliás, preservar o contexto nunca foi tão importante como na atualidade, como forma de garantir a confiança nos dados autênticos e diferenciá-los de conteúdos falsos. Os dados e as informações possuem valor arquivístico desde a sua origem (SHERIDAN, 2021).

4.1 TRAMENTO DE INFORMAÇÕES E DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL PAULISTA

O Arquivo Público do Estado participou ativamente da formulação do Decreto n. 58.052/2012, que regulamentou a LAI em São Paulo, posicionando-se na liderança da implementação da política de acesso à informação. Nesse sentido, a gestão

documental é considerada condição necessária para assegurar o direito de acesso à informação e coube ao Arquivo Público do Estado regular o “tratamento da informação”:

Artigo 5º - A Unidade do Arquivo Público do Estado, na condição de órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo - SAESP, é a responsável pela formulação e implementação da política estadual de arquivos e gestão de documentos, a que se refere o artigo 2º, inciso II deste decreto, e **deverá propor normas, procedimentos e requisitos técnicos complementares, visando o tratamento da informação.** (grifos nossos).

É relevante observar que a expressão "documentos, dados e informações" é mencionada 95 vezes no texto do Decreto nº 58.052/2012, deixando claro que a regulamentação da LAI na Administração Estadual também alcançou os "dados". Resta claro, portanto, que todos os procedimentos referentes à produção ou coleta, gestão, tratamento, divulgação, restrição de acesso e classificação de sigilo regulados no Decreto nº 58.052/2012, aplicam-se, integralmente, também ao tratamento dos “dados”, sejam eles dados públicos ou dados pessoais.

Não restam dúvidas de que a gestão, tratamento e acesso aos dados abertos, bem como a segurança e proteção aos dados pessoais, não se constitui em matéria de outra natureza, senão àquela já disciplinada no Decreto estadual regulamentador da LAI. Mesmo porque não seria razoável propor que a Administração criasse mecanismos organizacionais e procedimentos distintos, instalasse unidades de atendimento e formalizasse instâncias recursais diferentes a depender do interesse do cidadão por "documentos", "informações", "dados abertos" ou “dados pessoais”.

Vale destacar que o Decreto n. 58.052/2012 tratou também da proteção dos documentos, dados e informações sigilosas e pessoais, por meio de critérios técnicos e objetivos, o menos restritivo possível (art. art. 4º, inciso III). Os procedimentos ali previstos também se referem à produção ou coleta, gestão, tratamento e proteção de dados pessoais.

Nos dois últimos anos, algumas iniciativas normativas sinalizam a preocupação do Governo com o tema da governança de dados. Em primeiro lugar, o Decreto n. 64.355, de 31 de julho de 2019, instituiu o Programa SP Sem Papel e criou o Comitê de

Governança Digital para coordenar seu aprimoramento e implantação. Na sequência, o Decreto n. 64.790, de 13 de fevereiro de 2020 criou o Comitê Gestor de Governança de Dados e Informações do Estado de São Paulo, a Central de Dados do Estado de São Paulo - CDESP, e a Plataforma Única de Acesso – PUA. E, finalmente, no dia 9 de dezembro de 2020 foi publicado o Decreto n. 65.347, que dispõe sobre a aplicação da LGPD no âmbito do Estado de São Paulo, e extinguiu o Comitê de Governança Digital, no qual o Arquivo Público do Estado tinha assento.

Entretanto, ainda será necessária a edição de um Decreto regulamentador da LGPD a fim de que a governança de dados seja tratada de forma harmônica com as normativas vigentes da política de arquivos, gestão documental e acesso à informação, e em perfeito alinhamento com a atuação do Arquivo Público do Estado, órgão central do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP.

5. CONCLUSÃO

Diante das novas demandas da sociedade contemporânea, as diretrizes, normas e procedimentos definidos nas políticas arquivísticas precisam alcançar não apenas os documentos arquivísticos digitais e não digitais, mas também os menores componentes dessas unidades documentais, os *dados* e as *informações*, especialmente quando armazenados em bases de dados e sistemas de informação governamentais.

As políticas de gestão documental, com seus respectivos planos de classificação e tabelas de temporalidade são instrumentos eficazes no mapeamento de dados pessoais, especialmente porque podem orientar o processo de identificação dos dados a partir de seu contexto de produção, relacionando-os às funções e atividades institucionais.

A teoria arquivística e as atividades de gestão documental em muito podem colaborar para o tratamento de informações e de dados, inclusive para definir critérios para sua gestão, preservação de longo prazo e eliminação. Nesse sentido, é necessário um reposicionamento das instituições arquivísticas diante das novas demandas de governo eletrônico, até mesmo para que possam continuar exercendo suas prerrogativas na gestão da documentação governamental prevista na CF-88 e na Lei nº 8.159/1991.

REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Publicações técnicas nº 51. Disponível em: <<http://arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf>>. Acesso em 06 mar. 2021.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO (São Paulo). **Instrução Normativa APE/SAESP 1, de 10 de março de 2009**. Estabelece diretrizes e define procedimentos para a gestão, a preservação e o acesso contínuo aos documentos arquivísticos digitais da Administração Pública Estadual Direta e Indireta. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/legislacao/Instrucao%20Normativa_10_3_2009.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO (São Paulo). **Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio**. São Paulo: Arquivo do Estado, 2. ed. revista e ampliada, 1ª Reimpressão, 2019. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/publicacao/anexo/2019_PUBLICACAO_PC_E_TTDMEIO_PARA%20DIVULGACAO.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO (São Paulo). **Portaria UAPESP/SAESP- 4, de 23-11-2020**. Substitui os Anexos I e II da Instrução Normativa APE/SAESP 1, de 10 de março de 2009, que definem os requisitos e metadados a serem adotados pelo ambiente digital de gestão documental (“Documentos Digitais”) do SP Sem Papel e por outros sistemas autorizados de gestão arquivística de documentos. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/legislacao/2020_11_24_Portaria%20UAPESP_SAESP-4_23-11-2020-mesclado.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO (São Paulo). **Roteiro para elaboração de plano de classificação e tabela de temporalidade de documentos das atividades-fim**. São Paulo: Arquivo Público do Estado, 2018. Disponível em: <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/site/assets/publicacao/anexo/Roteiro_para_elaboracao_de_plano_de_classificacao_e_TTDAF.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Gestão documental e direito de acesso: interfaces. **Acervo**, v. 28, 2, 27 nov. 2015, p. 164-179. Disponível em: <<<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/616/667>>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Os arquivos e a construção da democracia: 30 anos do Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP (1984-2014). In: **Arquivos, entre tradição e modernidade**, volume 1: conferências e trabalhos premiados com menção honrosa apresentados no XI Congresso de Arquivologia do Mercosul, 2017, p.

201-214. Disponível em:

<<https://www.arqsp.org.br/wp-content/uploads/2017/09/XI-CAM-VOL.-1_e-book.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Os desafios da gestão e preservação de documentos arquivísticos digitais. **Revista do Arquivo**, São Paulo, Ano III, n. 6, abril de 2018, p. 190-207. Disponível em:

<<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/06/especial_seminario_apresentacao_01.php#inicio_artigo>>. Acesso em: 09 fev.2021.

BERNARDES, Ieda Pimenta. A importância da gestão documental para assegurar o direito de acesso à informação. Encontro Nacional da Memória da Justiça do Trabalho 8:2016, Campo Grande, MS. **VIII Encontro Nacional da Memória da Justiça do Trabalho**. Gestão documental: instrumento de acesso à informação. Dourados: Seriem, 2018.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Os desafios de implementação da LAI. **Revista do Arquivo**, São Paulo, Ano V, n. 9, outubro de 2019, p. 10-21. Disponível em:

<<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/09/dossie_entrevista_02.php#inicio_artigo>>. Acesso em: 09 fev.2021.

BERNARDES, Ieda Pimenta. Gestão documental na trajetória do SAESP - Entrevista com Ieda Pimenta Bernardes (Vitrine). **Revista do Arquivo**, São Paulo, Ano II, n. 3, outubro de 2016. Disponível em:

<<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/03/vitrine_04.php#inicio_artigo>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.159, de 09 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.507, de 12 de novembro de 1997**. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9507.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no

âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>>.

Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

BRASIL. **Lei n. 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/L13709.htm>>.

Acesso em: 03 fev. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019.** Altera a Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

BRASIL. **Decreto n. 10.474, de 26 de agosto de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em:

<<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto

n./D10474.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

COMITÊ CENTRAL DE GOVERNANÇA DE DADOS – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). **Guia de boas práticas para implementação na Administração Federal.** Governo Federal, 2ª versão, 14/08/2020. Disponível em:

<<<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/GuiaLGPD.pdf>>>.

Acesso em: 09 fev.2021.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. **Resolução nº 40**, de 9 de dezembro de 2014 (alterada). Dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos - SINAR.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. **Glossário documentos arquivísticos digitais.** 2020, 8ª edição. Disponível em:

<<https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/camaras-tecnicas-setoriais-inativas/camara-tecnica-de-documentos-eletronicos-ctde/glosctde_2020_08_07.pdf>>. Acesso em: 10 fev.2021.

MADEIRO, André Luiz de França e DIAS, Guilherme Ataíde Dias. Arquivista de dados: análise do perfil profissional em sites de bancos internacionais de trabalho. **ÁGORA: Arquivologia em Debate**, Florianópolis, v. 30, n. 61, p. 546-559, jul./dez. 2020. Disponível em:

<<<https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/download/924/pdf>>>. Acesso em: 04 mar.2021

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 22.789, de 19 de outubro de 1984**. Institui o Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo – SAESP. Disponível em:

<<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1984/decreto-22789-19.10.1984.html>>>. Acesso em: 06 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 48.897, de 27 de agosto de 2004**. Dispõe sobre os Arquivos Públicos, os documentos de arquivo e sua gestão, os Planos de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo, define normas para a avaliação, guarda e eliminação de documentos de arquivo e dá providências correlatas. Disponível em:

<< <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48897-27.08.2004.html> >>. Acesso em: 06 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 48.898, de 27 de agosto 2004**. Aprova o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades – Meio e dá providências correlatas. Disponível em: << <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48898-27.08.2004.html>>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 58.052, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. Disponível em:

<< <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-58052-16.05.2012.html>>>. Acesso em: 06 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 63.382, de 09 de maio de 2018**. Substitui os anexos do Decreto n. n. 48.898, de 27 de agosto de 2004, que aprova o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos da Administração Pública do Estado de São Paulo: Atividades-Meio, e dá providências correlatas. Disponível em:

<<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-63382-09.05.2018.pdf>>>. Acesso em: 06 mar. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 65.347, de 9 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a aplicação da Lei federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), no âmbito do Estado de São Paulo. Disponível em:

<<[https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/Decreto n./2020/Decreto n.-65347-09.12.2020.html](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/Decreto_n./2020/Decreto_n.-65347-09.12.2020.html)>>. Acesso em: 09 fev.2021.

SAYÃO, L. F. & SALES, L. F. Curadoria digital e dados de pesquisa. **AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento**, 5(2), 67 – 71, jul/dez.2016. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.5380/atoz.v5i2.49708>. Disponível em: <<<https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/49708/30179>>>. Acesso em: 03 mar.2021

SAYÃO, L. F. & SALES, L. F. CURADORIA DIGITAL: um novo patamar para preservação de dados digitais de pesquisa. **Inf. & Soc.:Est.**, João Pessoa, v.22, n.3, p. 179-191, set./dez. 2012. Disponível em: <<<https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EdbertoFerneda/curadori-a-digital---sayao.pdf>>>. Acesso em: 04 mar.2021

SHERIDAN, John (UK National Archives). Gestão de dados no Arquivo Nacional do Reino Unido. In: **Open Data Day 2021**. Gestão e governança de dados governamentais abertos para a preservação, interoperabilidade, acesso e reuso (Live). Arquivo Nacional, 05 mar. 2021. Disponível em: <<<https://www.facebook.com/arquivonacionalbrasil/videos/790231535183011/>>>. Acesso em 05 mar. 2021

Notas

1 A curadoria digital foi abordada pelos autores como alternativa para a gestão de dados de pesquisa, desde o seu planejamento, assegurando a sua preservação por longo prazo, descoberta, interpretação e reuso, com impactos importantes para o desenvolvimento da *eScience*. Entretanto, no nosso entendimento, as reflexões apresentadas nesse contexto, aplicam-se, integralmente, ao tratamento de enormes volumes de informações e dados governamentais produzidos, coletados e preservados na execução de políticas públicas.

2 Na teoria arquivística, o “valor secundário” do documento é o valor atribuído a um documento em função do interesse que possa ter para a entidade produtora e outros usuários tendo em vista a sua utilidade para fins diferentes daqueles para os quais foi originalmente produzido. E “valor permanente” é o valor probatório ou informativo que justifica a guarda permanente de um documento em um arquivo. Também chamado valor arquivístico ou valor histórico (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2020)

3 Do ponto de vista conceitual, “documento arquivístico” é o documento produzido (elaborado ou recebido), no curso de uma atividade prática, como instrumento ou resultado de tal atividade, e retido para ação ou referência; “dado” é a representação de todo e qualquer elemento de conteúdo cognitivo, passível de ser comunicada, processada e interpretada de forma manual ou automática; e “informação” é o elemento referencial, noção, ideia ou mensagem contidos num documento (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2020).

4 Os procedimentos para eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Arquivos – SINAR estão definidos na Resolução n. 40 do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ, de 9 de dezembro de 2014.

5 Conforme o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, em seu o artigo 2º, dados abertos são: “dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na Internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte”.