

# A OBRIGATORIEDADE DE IDENTIFICAÇÃO DO SOLICITANTE DA INFORMAÇÃO COMO OBSTÁCULO PARA GARANTIA DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

---

*THE OBLIGATION TO IDENTIFY THE REQUESTOR OF INFORMATION AS AN  
OBSTACLE TO GUARANTEE THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION*

**DANILO CAVALCANTE SIGARINI**

Pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Mato Grosso – UFMT. Atualmente, Procurador do Estado de Rondônia.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0263-5531>  
danilo@pge.ro.gov.br

**FÁBIO DE SOUSA SANTOS**

Mestre em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2018), com MBA executivo em Direito Público pela Fundação Getúlio Vargas (2016) e Bacharelado em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho (2007). Atualmente é Procurador do Estado de Rondônia.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2590-5047>  
fabiosantos@pge.ro.gov.br

Recebido em: 20.11.2019  
Aprovado em: 24.02.2020

**ÁREAS DO DIREITO:** Administrativo; Constitucional

**RESUMO:** O artigo 10 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), como condicionante ao exercício do direito de acesso à informação previu a obrigatoriedade da identificação do solicitante da informação. O objetivo do trabalho é analisar de que modo tal exigência acaba colocando em risco o próprio exercício do direito (tanto do ponto de vista da informação quanto do solicitante), as alterações legislativas decorrentes de tal preocupação e possíveis soluções para que não haja o enfraquecimento de tal direito constitucionalmente garantido.

**ABSTRACT:** Article 10 of Law 12,527 / 2011 (Law on Access to Information), as a condition for exercising the right of access to information, provided for the obligation of identifying the information requestor. The purpose of this study is to analyze how this requirement endangers the very exercise of the right (both from the point of view of information and the petitioner), the legislative changes resulting from such concern and possible solutions so that there is no weakening of such constitutionally guaranteed right.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública – Informação – Privacidade – Transparência.

**KEYWORDS:** Public Administration – Information – Privacy – Transparency.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A identificação do solicitante da informação no ordenamento. 2. As consequências da obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação. 3. O compromisso brasileiro para com a proteção da identificação do solicitante. 4. Conclusão. Referências bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Em ambientes democráticos, parcela relevante do exercício pleno da cidadania se consubstancia na possibilidade de o cidadão ter acesso às informações relativas à operação do Estado e do governo. Neste sentido, consagrando a previsão do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição da República, a Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamenta o acesso à informação, embora o condicione à obrigatoriedade de identificação do requerente (art. 10).

O artigo explicita o panorama normativo nacional sobre a questão, não se limitando à Lei de Acesso à Informação, mas tendo em mente que tanto a Lei 13.709/2018 quanto a Lei 13.853/2019 previam originariamente a previsão expressa de proteção à identidade do requerente, mas foram vetadas pelo Poder Executivo e mantidas pelo Congresso Nacional.

Em seguida, o trabalho discorre sobre o próprio exercício do direito, colocando em risco tanto o conteúdo e o trâmite do pedido da informação (que, segundo pesquisas sobre o tema, pode variar a depender de quem a solicita), como expondo a própria pessoa do solicitante (que tem risco de intimidação ou possibilidade de retaliação capaz de desencorajar o uso dos mecanismos de acesso, tais como constrangimento, perseguição, tramitação inadequada do pedido de informação, entre outros).

Passa então a expor a preocupação comungada pelo Brasil na Parceria para Governo Aberto – do qual é sócio-fundador –, sendo um dos itens do seu 3º Plano de Ação Nacional. Além disso, após a previsão do § 7º do artigo 10 da Lei 13.460/2017, a Controladoria-Geral da União já deu início, pelo menos no âmbito federal, à proteção da identidade, providência esta ainda não seguida pelos outros órgãos e esferas de poderes.

Conclui apresentando algumas soluções adotadas para viabilizar a proteção, a exemplo da experiência da Controladoria-Geral da União, e mostrando que

mesmo sem expressa previsão legal, a proteção à identidade do requerente da informação é medida benéfica para garantir a implementação do direito de acesso à informação e à privacidade do solicitante e a imparcialidade no fornecimento da informação. A pesquisa utilizou o método descritivo e analítico, a partir da pesquisa bibliográfica, tendo a elaboração do texto ênfase na descrição e na crítica dos achados.

## 1. A IDENTIFICAÇÃO DO SOLICITANTE DA INFORMAÇÃO NO ORDENAMENTO

A Constituição da República Federativa do Brasil consagrou no inciso XXXIII do seu artigo 5º que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”. A materialização de tal direito se deu após a edição da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Com o advento dessa norma, deixa-se evidente que é a publicidade a regra fundamental no Estado brasileiro, de modo que o acesso somente pode ser denegado em situações excepcionais, autorizadas legalmente, e com a devida fundamentação.

Essa questão não é exclusividade da realidade brasileira. É elemento importante de contextualização observar como outros estados nacionais enfrentam os obstáculos burocráticos ao acesso à informação.

Alguns países exigem identificação obrigatória através de documentos oficiais de identificação (a exemplo de Panamá, Grécia e Vietnã), ao passo que outros solicitam informações pessoais (como México, Portugal, Turquia e Croácia), bem como outros, como o Brasil, deixam em aberto os requisitos para a identificação. Entre cento e onze países avaliados, apenas seis – Índia, Sri Lanka, Kosovo, Finlândia, Suécia e Itália – expressam clara e diretamente que o solicitante não precisa fornecer informações pessoais ou sua identidade (RODRIGUES; MICHENER, 2018).

No plano dos organismos internacionais, a Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, aprovada em junho de 2010 pela Organização dos Estados Americanos – OEA, recomenda em seu capítulo III, 24, (2), que o solicitante não necessita dar seu nome na solicitação de informação, salvo se a solicitação se referir a informação pessoal, quando será necessário incluir o nome do solicitante (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2015, p. 14).

Nota-se a inexistência de um padrão internacional sobre a regulamentação da matéria, embora o Brasil tenha adotado em seus instrumentos legislativos

---

SIGARINI, Danilo Cavalcante; SANTOS, Fábio de Sousa. A obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação como obstáculo para garantia do direito de acesso à informação. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 13. ano 4. p. 129-144. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2020.

internos disposição dissonante daquelas apontadas como ideais pelo organismo internacional que orbita.

Na forma da lei nacional Brasileira, entretanto, um dos requisitos para o exercício de tal direito é a obrigatoriedade de identificação do requerente para solicitação do pedido de acesso à informação (art. 10<sup>1</sup>), exigência esta replicada pela norma regulamentadora, o Decreto Federal 7.724, de 16 de maio de 2012 (art. 12<sup>2</sup>). A exigência legal é, supostamente, lastreada no inciso IV do artigo 5º da Constituição da República, segundo o qual é “livre a manifestação do pensamento sendo vedado o anonimato”.

Há quem entenda tal exigência como desnecessária, inadequada e desproporcional, uma vez que se a lei pressupõe que as informações requisitadas são públicas, não há razoabilidade em se defender a necessidade de identificação do interessado, salvo na hipótese do conteúdo da informação pretendida ter caráter pessoal (PESSOA, 2015).

De outro lado, a previsão legal é defendida ao argumento de que “seja qual for o requerente há necessidade de sua identificação, pois do contrário, muitas vezes sequer será possível responder ao seu questionamento, em especial em função da restrição legal de acesso às informações pessoais” (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014, p. 162).

A Lei 13.709/2018 (atual Lei Geral de Proteção de Dados) dispunha no inciso II do artigo 23 que seriam “protegidos e preservados dados pessoais de requerentes de acesso à informação, nos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), vedado seu compartilhamento no âmbito do Poder Público e com pessoas jurídicas de direito privado”.

No entanto, tal previsão foi vetada pelo Poder Executivo, sob o argumento de que

“[...] o compartilhamento de informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável é medida recorrente e essencial para o regular exercício de diversas atividades e políticas públicas. É o caso, por exemplo, do

1. “Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.”
2. “Art. 12. O pedido de acesso à informação deverá conter: I – nome do requerente; II – número de documento de identificação válido; III – especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e IV – endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.”

---

SIGARINI, Danilo Cavalcante; SANTOS, Fábio de Sousa. A obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação como obstáculo para garantia do direito de acesso à informação. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 13. ano 4. p. 129-144. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2020.

banco de dados da Previdência Social e do Cadastro Nacional de Informações Sociais, cujas informações são utilizadas para o reconhecimento do direito de seus beneficiários e alimentados a partir do compartilhamento de diversas bases de dados administrados por outros órgãos públicos. Ademais, algumas atividades afetas ao poder de polícia administrativa poderiam ser inviabilizadas, a exemplo de investigações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, dentre outras.”

Diversas entidades não governamentais apresentaram irrisignação quanto a tal veto. Para a Rede pela Transparência e Participação Social – RETPS (2018), com a previsão vetada, apesar de a identificação para a realização do pedido ainda ser obrigatória nos termos da LAI, os dados pessoais não seriam compartilhados com o órgão solicitado, tornando impossível saber quem fez qual pedido e assegurando a privacidade dos solicitantes de informação, que, por vezes, se sentem constrangidos a utilizar o sistema que obriga a identificação em um contexto em que seus dados pessoais não são devidamente protegidos. Questionou-se igualmente o conteúdo do próprio veto, uma vez que

“as justificativas apresentadas para o veto não citam especificamente a LAI, que é objeto central e manifesto do artigo 23. Argumenta-se que o compartilhamento de informações pessoais entre órgãos do setor público e com entes privados é essencial para a execução de políticas públicas, questão que, além de estar contemplada no próprio caput do artigo 23, nada tem a ver com o direito de acesso a informações governamentais de que trata o inciso II.”<sup>3</sup>

Contudo, o veto foi mantido pelo Congresso Nacional.

Posteriormente, no mesmo ano de sua edição, a Lei 13.709/2018 foi alterada pela Medida Provisória 869, de 27 de dezembro de 2018, previsão esta que foi convertida na Lei nº 13.853, de 08 de julho de 2019 (que, além de alterar tal lei dispôs sobre a proteção de dados pessoais, criou a Autoridade Nacional de Proteção de Dados).

O Projeto de Lei de Conversão 07, de 2019 (proveniente da dita Medida Provisória), previa o acréscimo do inciso IV no artigo 23 da Lei, indicando que seriam “protegidos e preservados dados pessoais de requerentes de acesso à informação,

---

3. No mesmo sentido, cita-se a manifestação da organização Coalização Direitos na Rede (2018). Além disso, embora tenha havido tais manifestações, o veto foi mantido pelo Congresso Nacional e a previsão legislativa protetiva retirada.

no âmbito da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, vedado seu compartilhamento na esfera do poder público e com pessoas jurídicas de direito privado”. No entanto, tal previsão foi igualmente vetada pela Poder Executivo sob o mesmo argumento do veto anterior.

Novamente, as organizações não governamentais em prol da máxima efetividade do acesso à informação apresentaram irrisignação quanto a tal veto. A Artigo 19 (2019) lançou nota, em 10 de julho de 2019, pontuando que a possibilidade de identificação do solicitante de informações pública acaba por impedir que a população possa exercer ativamente sua cidadania, bem como acaba por impactar a liberdade de imprensa e o dever estatal de promoção da transparência como regra, não como exceção. Para a entidade

“[...] o veto representa um entrave em direitos fundamentais à democracia e vai na contramão de outros países que garantem essa proteção aos requerentes de informação pública. Sua derrubada é importante, assim, não apenas pela perspectiva do direito ao acesso à informação, mas também em relação aos demais direitos humanos, cuja efetivação está diretamente ligada à produção de informações úteis em formato cidadão e que sejam largamente disseminadas.”

No entanto, o veto foi novamente mantido pelo Congresso Nacional.

Não parece possível correlacionar validamente a vedação ao anonimato com o acesso à informação pública. A vedação ao anonimato é topograficamente anotada na Constituição Federal como dever fundamental,<sup>4</sup> intimamente ligado ao direito fundamental à livre expressão. Seu fundamento lógico é, entretanto, a responsabilidade individual atinente à convivência em sociedade, na medida em que o abuso do direito à livre expressão dá azo à incidência de outras espécies de direitos fundamentais dos possivelmente ofendidos (por exemplo, o direito de resposta ou de indenização).<sup>5</sup>

Assim, em que pese as discussões recentes envolvendo a Lei Geral de Proteção de Dados e a Autoridade Nacional, a proteção ao solicitante ainda não tem previsão legal específica, prevalecendo, ainda que limitadora de direitos, a identificação obrigatória do solicitante da informação.

4. O Capítulo I do Título II da Constituição Federal guarda os “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”.

5. A Constituição Federal, no art. 5º, V, dispõe que “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem.”

## 2. AS CONSEQUÊNCIAS DA OBRIGATORIEDADE DE IDENTIFICAÇÃO DO SOLICITANTE DA INFORMAÇÃO

Um primeiro questionamento que decorre da situação normativa apontada é relativo aos efeitos colaterais metajurídicos da adoção da identificação. É esta discussão estéril sob o ponto de vista prático ou possui relevância para o exercício dos direitos fundamentais relativos à cidadania? Iniciemos a resposta com outra pergunta: a Lei de Acesso à Informação pode ser uma ferramenta de identificação e apuração de suspeitas de desvio público? A resposta, neste caso, é uma obviedade: sim.

Ao se exigir a identidade do requerente, possibilita-se uma intimação àquele que pretende usar a informação, por exemplo, para fiscalizar os atos da Administração, o que consistiria assim, na prática, em uma restrição indireta ao acesso à informação (PESSOA, 2015). No mesmo sentido, a organização internacional Artigo 19 (2018), em trabalho específico a respeito da falta de mecanismos que garantam a proteção à identidade dos requerentes da informação, lembra que em determinados contextos, caso a informação seja sensível (por exemplo, possível esquema de corrupção), a não proteção da identidade representa risco de intimidação ou de possibilidade de retaliação capaz de desencorajar o uso dos mecanismos de acesso tais como constrangimento, perseguição, tramitação inadequada do pedido de informação, entre outros.

A exigência de identificação, além de desconsiderar o princípio da impessoalidade, basilar para a transparência do Estado, também é intimidatória e corrobora para possíveis atos ilegais, pois abre brechas para ameaças e corrupção por parte dos servidores públicos, além do uso irregular de uma informação pessoal. Observou-se ainda que, em municípios pequenos, há receio da população quanto à realização de pedidos de informação já que “temia-se que a prática pudesse colocar em risco serviços básicos providos por autoridades locais e a própria integridade física dos requerentes, uma vez que muitos já haviam sido ameaçados” (ARTIGO 19, 2018, p. 12).

Rodrigues e Michener (2018), por sua vez, lembram que

“a identificação de quem pede a informação pode ser muito útil para o exercício do próprio direito, já que possibilita a personalização da resposta de acordo com as necessidades de quem a pede (Mendel, 2008). Contudo, não é difícil imaginar que potenciais solicitantes podem sentir-se intimidados ao fazer essa requisição caso saibam que seu nome, documento de identidade, dentre outras informações pessoais, estarão disponíveis para os órgãos públicos

questionados. Essa premissa pode ter ainda maior influência se considerada no âmbito municipal – no qual a proximidade dos agentes públicos e dos solicitantes é muito maior –; e no âmbito da atividade jornalística – naturalmente vista como ameaça pelos governos.”

Para o acesso à informação ser efetivo, é fundamental assegurar garantias ao solicitante, sendo este o próximo grande desafio no seu processo de implementação, eis que é “fundamental construir mecanismos que permitam e estimulem o exercício do direito à informação e forma mais segura, se necessário anônima e mais enriquecedora para todos” (ANGÉLICO; KOGAN, 2017).

De outra vista, pode-se dizer que a própria exigência de identificação do requerente para o exercício de tal direito acaba por remar na direção contrária do próprio direito personalíssimo do solicitante da informação à privacidade. Isso pois, por ser a ferramenta mais utilizada no acesso à informação, do mesmo modo que o acesso à tecnologia propicia vantagens como a facilidade de circulação de produtos e serviços, diminuição dos riscos e custos da atividade, ela acaba por apresentar riscos, desnudando dados dos seus usuários, ainda mais quando é obrigatória a identificação do usuário.

Oliveira, Barros e Pereira (2017) reforçam o fato de que não se pode esquecer que o direito à privacidade, apesar de não encontrar expressa previsão na Constituição da República, é corolário do sistema de proteção da dignidade da pessoa humana e representa o ápice da tutela da vida íntima do indivíduo, que deve ser preservada pela atuação do Estado e demais agentes da sociedade, salvo as exceções com ela constitucionalmente compatíveis.

Conforme lembra Vianna (2007), tal preceito engloba a tríade de direitos de não ser monitorado, direito de não ser registrado e direito de não ser reconhecido (direito de não ter registros pessoais publicados), transcendendo, assim, nas sociedades informacionais, os limites do mero direito de interesse privado para se tornar um dos fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito. Logo, a exposição gratuita da identidade do solicitante da informação acaba por violar o direito subjetivo do próprio cidadão de ter sua privacidade garantida.

Assim, na prática, a exigência da identificação do requerente da informação pode colocar em risco tanto o exercício do direito de acesso à informação (já que acaba por inibir a sua iniciativa) quanto o próprio direito à privacidade do seu solicitante, acabando por, em ambas as hipóteses, inviabilizá-los.

Além dos efeitos ao solicitante, a identificação do requerente pode acabar por influenciar o processo de produção e o trâmite do pedido de informação, de modo que, a depender de quem a solicite, pode-se chegar a respostas distintas, o

que põe em risco a própria qualidade e proteção à informação, a garantia da integridade e do tratamento da informação garantidos pela própria Lei de Acesso<sup>6</sup>.

Rodrigues e Michener (2018) informam ainda que alguns estudiosos do direito à informação já vêm testando quão frequente e como ocorre a discriminação pela identificação do usuário em serviços públicos, citando-se a diferença de resultados a depender de quem seja o solicitante, variando de acordo com o contexto da filiação política, profissões, origem do sobrenome.

A identificação do requerente pode resultar em alterações relevantes no processo de produção e no trâmite do pedido de informação, de modo que a depender de quem a solicite, pode-se chegar a respostas distintas. Segundo Michener, Marrey e Velasco (2015):

“os resultados do experimento com identidades apontam para a existência de práticas discriminatórias no acesso à informação. O par de identidades não institucionais obteve taxa de resposta 10% inferior à taxa de resposta do par de identidades institucionais (64% contra 74%), valor que representa uma diferença relevante e estatisticamente significativa em um intervalo de 90% dos casos. As identidades não institucionais também esperaram por período de tempo mais longo para obter as respostas, com taxa média de prazo 8 dias superior às identidades institucionais (25.5 dias contra 17.5 dias). É particularmente alarmante a taxa de respostas muito baixa de 57% da identidade não institucional feminina, com taxa de precisão de apenas 45%. Nesse sentido, deveria ser abolida a exigência estabelecida na Lei 12.527/11 de que o cidadão forneça o número de um documento oficial (RG ou CPF) como condição para obter a informação, evitando assim a possibilidade de discriminação e possível intimidação no processo de acesso à informação.”

Ante a tal panorama, observam que “os resultados sugerem que solicitantes sem qualquer perfil público identificável – muitas vezes de setores mais humildes da sociedade – podem estar recebendo um serviço de qualidade significativamente inferior” (2015, p. 14) concluindo que “pode haver discriminação no processamento dos pedidos com base no vínculo institucional do requerente” (2015, p. 102).

Quanto a possíveis ocorrências para tais disparidades, Michener, Contreras e Niskier (2018) concluem, em avaliação aos cinco anos da Lei de Acesso à Informação, em referência aos citados dados, que “a única explicação possível é a busca pelo nome do solicitante no Google, que foi posteriormente confirmada

---

6. Artigo 4º, V e VIII.

---

SIGARINI, Danilo Cavalcante; SANTOS, Fábio de Sousa. A obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação como obstáculo para garantia do direito de acesso à informação. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 13, ano 4, p. 129-144. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2020.

por vários telefonemas que os pesquisadores da FGV receberam de servidores públicos que haviam, de fato, buscado seus nomes na ferramenta Google” (2018, p. 18).

A exigência da identificação do solicitante é um dos entraves à efetividade do direito de acesso à informação, já que pode colocar em risco não só o próprio conteúdo da informação apresentada, em especial quanto à sua integridade, como também o próprio solicitante. Ou seja, a identificação do solicitante pode abrir violações ao princípio da isonomia na prestação da informação, já que pode haver investigação prévia sobre o perfil do solicitante na Internet. Assim, há, de fato, a possibilidade de o acesso à informação ser, de alguma forma, prejudicado.

### 3. O COMPROMISSO BRASILEIRO PARA COM A PROTEÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO DO SOLICITANTE

A proteção ao solicitante da informação é também preocupação comungada pelo Brasil na Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) da qual é um dos fundadores desde setembro de 2011, ao lado dos Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, Filipinas, Noruega, África do Sul e México. A iniciativa internacional pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social (BRASIL, 2018). Para a obtenção de tais objetivos, periodicamente se estabelece Planos de Ação no qual constam compromissos específicos de acordo com os princípios do Governo Aberto, sendo que ao longo desse período, os países são avaliados pela organização, que publica relatórios independentes de avaliação bianual para cada país participante.

No Terceiro Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, com execução no ano de 2018, assumiu-se justamente o compromisso de proteger a identidade de solicitantes, em casos justificáveis, por meio de ajustes nos procedimentos e canais de solicitação (item 04). Segundo o documento:

“o compromisso pretende contribuir para a proteção do solicitante de acesso à informação. Além disso, busca realizar estudos jurídicos e comparativos internacionais, de forma a viabilizar um modelo de solicitação de informação pública compatível com a legislação vigente e que exponha de forma mínima os dados dos solicitantes, a fim de garantir a neutralidade no fornecimento das informações” (BRASIL, 2018a).

Embora tal Plano de Ação apenas tenha sido divulgado em 2018, a preocupação com a identidade do solicitante é anterior, já tendo sido refletida na

---

SIGARINI, Danilo Cavalcante; SANTOS, Fábio de Sousa. A obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação como obstáculo para garantia do direito de acesso à informação. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 13. ano 4. p. 129-144. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2020.

publicação da Lei 13.460/2017 (que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública) a qual, no § 7º de seu artigo 10, informou que “a identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

Segundo o Relatório da 4ª Reunião de Monitoramento do Compromisso do 3º Plano de Ação Nacional, no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP) (BRASIL, 2018b), com base no advento dessa legislação, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção – STPC/CGU, já inseriu a atualização do sistema de controle do acesso às informações (e-SIC) no plano interno de tecnologia e começou o seu processo de alteração, dando início, pelo menos no âmbito federal, à proteção da identidade,

Segundo notícia extraída do *site* da Comissão de Valores Mobiliários (CMV, 2018) de título “Nova funcionalidade no e-SIC permite preservação da identidade do cidadão”, tal providência já fora atendida no Sistema de Informações de tal entidade autárquica vinculada ao Ministério da Economia. Em tal sistema, a identificação do solicitante será feita por meio de um número identificador e somente a Controladoria-Geral da União (CGU) terá acesso aos dados cadastrais, podendo atender um pedido mesmo sem poder acessar suas informações.

A própria Controladoria-Geral da União já adotou a mesma sistemática da CMV, exigindo apenas o cadastro no *site* da própria entidade, sem vincular as informações ao pedido. Para que os dados sejam protegidos, porém, o cidadão deve sempre optar pela medida a cada solicitação de informação. Ao final da página, antes de confirmar a solicitação, deve-se marcar a opção “Gostaria de ter a minha identidade preservada neste pedido, conforme o disposto no art. 10, § 7º, da Lei n. 13.460/2017”. A alteração visou justamente atender ao Plano de Ação Nacional da Parceria para o Governo Aberto (TOLEDO, nov. 2018).<sup>7</sup> Um mês após a alteração de tal situação, mais de 1.173 (mil cento e setenta e três) pedidos de

---

7. Michener, Contreras e Niskier (2018), inclusive, relatam que em parceria com a Artigo 19 e a Transparency International Brasil, o PTP-FGV enviou um documento à CGU solicitando que se adotasse procedimentos de “identificação neutra” para que os solicitantes forneçam informações pessoais exclusivamente a uma agência de supervisão, como a CGU, que enviaria a solicitação ao órgão designado sem nenhuma informação de identificação, a fim de proteger o cidadão. A CGU respondeu a essa demanda incluindo uma previsão na Lei 13.460 (artigo 10, § 7º), que oficialmente oferecerá alguma proteção aos solicitantes. Pontuam, porém, que há de se observar se esse novo mecanismo resolverá ou não os dilemas relacionados com a identidade.

acesso à informação foram solicitadas de tal modo, o que corresponderia a 14% (catorze por cento) do total de pedidos (TOLEDO, dez. 2018).

Entidades não governamentais como o Instituto Centro da Vida, o Instituto de Governo Aberto e o próprio Artigo 19 (2019), produziram relatório que avaliou o funcionamento dos e-SICs – sistemas eletrônicos de informação ao cidadão – dos 26 estados e do Distrito Federal, assim como da Controladoria-Geral da União, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Em tal documento, constatou-se a possibilidade do requerente solicitar uma informação de forma anônima ou com a identidade protegida pelo sistema eletrônico no estado do Mato Grosso<sup>8</sup> e no sistema federal. Inclusive, nenhum dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário federais avaliados assim o permitem, pelo contrário, exigem uma série de dados pessoais para registro, fator que pode favorecer a possível discriminação caso a informação não seja devidamente protegida.

Na prática, porém, em que pese o início da experiência do governo federal e a preocupação do OGP, principalmente nos Estados e Municípios, ainda há a exigência de identificação excessiva do requerente, o que ainda é um empecilho à obtenção de informação pública.<sup>9</sup>

#### 4. CONCLUSÃO

Embora a obrigatoriedade da identificação do solicitante seja requisito legal previsto no artigo 10 da Lei de Acesso à Informação para o exercício do direito, tal providência é indicada como entrave à efetividade do seu exercício, já que a exigência pode colocar em risco não só o próprio conteúdo da informação apresentada como também o próprio solicitante.

Ao mesmo tempo, não parece haver fundamento constitucional ou legítimo para a legislação nacional estipular barreiras ao acesso à informação pública em

8. O documento relata ainda a experiência do E-sic do Estado da Bahia que, embora, disponibilize a opção de realizar um pedido de forma anônima, quando escolhida a opção, o sistema finaliza o processo alegando que não é possível dar seguimento à tramitação devido ao anonimato do pedido, forçando, assim, o usuário a fazer um novo pedido de forma não anônima. Da mesma forma, no Estado do Ceará, o fato de todos os pedidos de informação e suas respectivas respostas serem publicados, acaba por expor a identidade do requerente.
9. Relevante anotar que, em dezembro de 2018, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI – e outras entidades da sociedade civil assinaram Carta Aberta solicitando que estados e municípios também permitam pedidos de informação anônimos, o que ainda não acontece, salvo as exceções anteriormente ditas.

---

SIGARINI, Danilo Cavalcante; SANTOS, Fábio de Sousa. A obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação como obstáculo para garantia do direito de acesso à informação. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 13. ano 4. p. 129-144. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2020.

função de dispositivo constitucional. que não possui sequer correlação lógica com direito de acesso às informações de interesse coletivo ou geral.

Enquanto não há unicidade e maior clareza na solução normativa, algumas soluções são apresentadas para viabilizar a proteção da identidade do requerente. A principal delas é a criação de um *proxy*, público ou privado, que receba a solicitação de informação e demande o ente detentor indiretamente, resguardando aquele que originalmente fez a solicitação.<sup>10</sup>

A organização Artigo 19 (2019), inclusive, sugere em guia direcionado para gestores públicos específico sobre o sistema eletrônico de informação ao cidadão tornar obrigatórias somente as perguntas de contato (*e-mail* ou endereço) e um documento comprobatório de identificação, sendo as demais opcionais. Além disso, todas as informações devem ficar sob a guarda do órgão central de monitoramento para análises e proteção da identidade do requerente. Em outra publicação (2019), a mesma entidade aponta que a preservação da identidade dos requerentes e de seus dados pessoais é algo relativamente simples, bastando que o próprio sistema não repasse os dados cadastrais ao servidor que recebe o pedido de informação. Outra opção seria o uso de codinomes ou o envio de pedidos de informação de forma anônima<sup>11</sup>. Ao final reafirmam que “a proteção da identidade e dos dados pessoais é uma medida extremamente benéfica para garantir a implementação da LAI e a imparcialidade no fornecimento da informação”.

Tal discussão transcende a mera preocupação doutrinária, sendo comungada pelo Brasil na Parceria para Governo Aberto do qual é país fundador. No plano interno, a Controladoria-Geral da União, inclusive, já assim a institucionalizou, no âmbito federal, providência esta ainda não seguida pelos outros órgãos e esferas

10. Uma delas foi a já noticiada pela CGU de gerar um número identificador e somente aquele órgão terá acesso aos dados cadastrais, podendo atender um pedido mesmo sem poder acessar suas informações. Além disso, como alternativa imediata à obrigatoriedade da identificação, a sociedade civil desenvolveu o projeto “Queremos Saber”, o qual tem por finalidade auxiliar o pedido de informações públicas garantindo o anonimato do solicitante da informação. Através da ferramenta virtual, o cidadão inscreve seu pedido na plataforma e esta o faz ao órgão público em nome do projeto, de modo que quem fornece a informação não saberá quem é o solicitante, garantindo assim a privacidade. Para tal inscrição junto à plataforma, não se exige nenhum dado pessoal para cadastrar o pedido, de modo que sequer o *site* sabe quem é o solicitante, acompanhando a consulta apenas por um protocolo único.
11. A mesma solução, aliás, é apresentada por Rodrigues e Michener (2018), sugerindo-se deixar de exigir documentos oficiais dos cidadãos, e permitir, se quiser, pseudônimos no envio de pedidos de informação ou, ainda, com o uso de identidades encriptadas.

---

SIGARINI, Danilo Cavalcante; SANTOS, Fábio de Sousa. A obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação como obstáculo para garantia do direito de acesso à informação. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 13. ano 4. p. 129-144. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2020.

de poderes. Tanto a Lei 13.709/2018 quanto a 13.83/2019 previam originariamente a previsão expressa de proteção à identidade do requerente, mas foram vetadas pelo Poder Executivo e mantidas pelo Congresso Nacional.

Conclui-se assim que, mesmo sem expressa previsão legal, a obrigatoriedade de identificação do solicitante da informação se torna um obstáculo para garantia do direito previsto na Lei 12.527/2011, devendo tal exigência não mais subsistir, já que mais medida benéfica para garantir a implementação do direito, à privacidade do solicitante e a imparcialidade no fornecimento da informação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO – ABRAJI. *Abraji pede que estados e municípios adotem anonimato em pedidos de LAI*. Dez. 2018. Disponível em: [[www.abraji.org.br/noticias/abraji-pede-que-estados-e-municipios-adotem-anonimato-em-pedidos-de-lai](http://www.abraji.org.br/noticias/abraji-pede-que-estados-e-municipios-adotem-anonimato-em-pedidos-de-lai)]. Acesso em: 09.05.2019.
- ANGÉLICO, Fabiano; KOGAN, Ariel. *Por pedidos de informação pública anônimos*. 30 maio 2017. Disponível em: [[www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/Por-pedidos-de-informa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-an%C3%B4nimos](http://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/Por-pedidos-de-informa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-an%C3%B4nimos)]. Acesso em: 09.05.2019.
- ARTIGO 19. *Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência*. Maio 2017. Disponível em: [<https://artigo19.org/?p=11599>]. Acesso em: 09.07.2019.
- ARTIGO 19. *Identidade revelada: entraves na busca por informação pública no Brasil*. Maio 2018. Disponível em: [<https://artigo19.org/?p=13806>]. Acesso em: 09.05.2019.
- ARTIGO 19. *Panorama dos Sistemas Eletrônicos de Informação ao cidadão: uma análise das ferramentas de diferentes órgãos públicos*. Disponível em: [[https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19\\_ESICS\\_web\\_2019.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf)]. Acesso em: 09.07.2019.
- ARTIGO 19. *Por dentro do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC): um guia para gestores públicos*. Abr. 2019. Disponível em: [<https://artigo19.org/?p=16087>]. Acesso em: 09.07.2019.
- ARTIGO 19. *Entre vetos preocupantes, Presidência tenta derrubar proteção de dados pessoais de requerentes de informação pública*. 10 de julho de 2019. Disponível em: [<https://artigo19.org/?p=16374>]. Acesso em: 12.07.2019.
- BRASIL. Mensagem de Veto n. 451, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: [[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm)]. Acesso em: 09.07.2019.
- BRASIL. Mensagem de Veto n. 288, de 08 de julho de 2019. Disponível em: [[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-288.htm)]. Acesso em: 09.07.2019.

- BRASIL. OGP. Parceria para Governo Aberto. Governo Federal (2018a). *3º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto*. Disponível em: [<http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>]. Acesso em: 09.07.2019.
- BRASIL. OGP. Parceria para Governo Aberto. Governo Federal (2018). OGP. *Como funciona*. Disponível em: [<http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/como-funciona>]. Acesso em: 09.07.2019.
- BRASIL. OGP. Parceria para Governo Aberto. Governo Federal (2018b). *Memória de Reunião – Compromissos 3 e 4. 4ª Reunião de Monitoramento*. Disponível em: [[http://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro/Acesso-Informacao/reuniao\\_meio%20ambiente/memoria4reuniao\\_comp-3-e-4.pdf](http://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro/Acesso-Informacao/reuniao_meio%20ambiente/memoria4reuniao_comp-3-e-4.pdf)]. Acesso em: 09.07.2019.
- COALIZÃO DIREITOS NA REDE. *Temer: sancione sem mudanças a Lei de Proteção de Dados! Não ataque essa conquista do povo Brasileiro*. 31 jul. de 2018. Disponível em [<https://direitosnarede.org.br/c/leidedados-naovetatemer>]. Acesso em: 09.07.2019.
- COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. *Nova funcionalidade no e-SIC permite preservação da identidade do cidadão*. 13 de novembro de 2018. [[www.cvm.gov.br/noticias/arquivos/2018/20181113-1.html](http://www.cvm.gov.br/noticias/arquivos/2018/20181113-1.html)]. Acesso em: 09.07.2019.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. *Lei de Acesso à Informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- LOGAREZZI, Lia. *Guia prático da lei de acesso à informação* São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016 [livro eletrônico]. Disponível em: [<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>]. Acesso em: 09.07.2019.
- MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. B. *Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. Rio de Janeiro: FGV e Open Society Foundations, 2015. Disponível em: [<http://hdl.handle.net/10438/17936>]. Acesso em: 09.07.2019.
- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul. 2018. Disponível em: [<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>]. Acesso em: 09.07.2019.
- OLIVEIRA, Rafael Santos de; BARROS, Bruno Mello Corrêa de; PEREIRA, Marília do Nascimento. O Direito à privacidade na internet: desafios para a proteção da vida privada e o direito ao esquecimento. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 70, p. 561-594, jan.-jun. 2017. Disponível em: [[www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1863](http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1863)]. Acesso em: 09.07.2019.
- PESSOA, João Paulo. O procedimento de acesso à Informação Pública previsto na Lei n. 12.527/2011. In: VALIM, Rafael. MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina (in memoriam) (Coord.). *Acesso à informação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

REDE PELA TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. *Carta da Rede de Transparência e Participação Social contra o veto da Lei 13.709/2018*. Disponível em: [<http://retps.org.br/?p=626>]. Acesso em: 09.07.2019.

RODRIGUES, K. F.; MICHENER, R. G. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, 10(4), p. 304-315, out.-dez. 2018. Disponível em: [<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5733/pdf>].

TOLEDO, Luiz Fernando. Governo Federal permite solicitar dados públicos de forma anônima. *Estadão. Blog públicos*. 15 de novembro de 2018. Disponível em: [<https://politica.estadao.com.br/blogs/publicos/governo-federal-permite-solicitar-dados-publicos-de-forma-anonima>]. Acesso em: 09.07.2019.

TOLEDO, Luiz Fernando. Em um mês, governo federal recebe 1,1 mil pedidos de informação com identidade reservada. *Estadão. Blog públicos*. 05 de dezembro de 2018. Disponível em: [<https://politica.estadao.com.br/blogs/publicos/em-um-mes-governo-federal-recebe-1-1-mil-pedidos-de-informacao-com-identidade-reservada>]. Acesso em: 09.07.2019.

VIANNA, Túlio. *Transparência pública, opacidade privada*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.

## PESQUISAS DO EDITORIAL

### Veja também Doutrinas

- A evolução legislativa brasileira sobre a proteção de dados pessoais: a importância da promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, de Danilo Leme Crespo e Dalmo Ribeiro Filho – *RDPriv* 98/161-186 (DTR\2019\26095); e
- A privacidade como direito da personalidade, de Rodrigo Santos Neves – *RT* 955/67-88, *Doutrinas Essenciais de Dano Moral* 1/29-51 (DTR\2015\3724).