

Privacidade, pandemia e accountability governamental: cenários e futuros

Pesquisador: Gabriel Guedes Toscano

Site do Projeto: <https://coviddata.com.br/>

Resumo:

A pandemia da COVID-19 trouxe a urgência da transparência pública relativa aos dados da vacinação. Contudo, não houve uma padronização da extensão dos dados pessoais que seriam publicados nos Portais governamentais, criando fragilidades relativas à privacidade e proteção dos dados dos cidadãos. Os dados pessoais dos cidadãos vacinados, quando disponibilizados ao público, podem servir de insumo informacional para tratamentos realizados por terceiros, em desalinho com as finalidades do processamento na forma estabelecida à priori pelo Poder Público. No presente trabalho, pretendeu-se discutir, primeiramente, como foi concebida e implementada a política de dados abertos adotada pelo governo brasileiro para a publicação de dados pessoais no contexto da vacinação contra a COVID-19. Compreendendo-se os detalhes da estratégia, foi constatada a inadequação no processamento destes dados pessoais, que não responde de modo eficaz ao interesse público e atenta contra o direito à autodeterminação informacional dos cidadãos. Por fim, de forma a indicar possíveis alternativas ao tratamento de dados realizado, foram apresentadas as melhores práticas a serem adotadas pelo Poder Público, em conjunto com uma breve análise acerca de novas possibilidades de tratamento atualmente propostas e discutidos no exterior.

Sumário

Agradecimentos	3
1. “Como ocorre o tratamento de dados pessoais no contexto da vacinação de COVID-19 no Brasil?”	4
Introdução	4
Internet, Dados Pessoais e a Pandemia	5
A Normatividade e Políticas Relacionadas	7
Proteção da Privacidade	9
A Privacidade e a Proteção dos Dados dos Cidadãos	11
2. “Em que medida o tratamento de dados de vacinação contra a COVID-19 não está em conformidade com a LGPD?”	14
Transparência e Governo Aberto	14
Tratamento de Dados Pessoais e Interesse Público	17
Inconsistências no Tratamento de Dados da Vacinação Contra a COVID-19 no Brasil	19
3. “Quais são possíveis soluções para tornar o tratamento adequado com relação à LAI e à LGPD?”	23
O equilíbrio dinâmico entre princípios constitucionais	23
Tratamento legislativo do equilíbrio entre transparência e proteção de dados	25
Novas abordagens para a compatibilização dos princípios	27
Teste de Dano e de Interesse Público	30
Melhores Práticas Internacionais	34
Experiências Internacionais	38
Conclusão	41
Anexo 01	43

Agradecimentos

O projeto de pesquisa “Privacidade, pandemia e accountability governamental: cenários e futuros”, foi fruto da segunda edição do Programa Líderes 2.0 do LACNIC, e pretende discutir os pontos de contato entre transparência pública e proteção de dados pessoais no contexto da vacinação contra a COVID-19 no Brasil.

Para a realização deste projeto, englobando trabalho escrito e site, foi essencial a colaboração de diversos atores que somaram bastante para a concretização da ideia inicial da pesquisa. Assim, primeiramente gostaria de agradecer ao meu mentor prof. Julián Casasbuenas, por todo o apoio e direcionamentos durante o desenvolvimento deste trabalho. Da mesma forma, também sou extremamente grato pela parceria de Cláudio Lucena e Viviane Vinagre, os dois que foram verdadeiros orientadores desde a ideação até a finalização desta pesquisa.

Pela a criação do site, meu mais sincero obrigado à João Arthur de Macêdo, que realizou a criação do design do site e auxiliou na concepção de seu conceito, e à Thiago Mendes, que aceitou o desafio de em curtíssimo tempo desenvolver a programação do site para este projeto, cujo resultado não poderia ter sido melhor.

Nesta oportunidade, também agradeço à João Pedro Guedes, que desempenhou um magnífico trabalho na realização das dashboards e dos gráficos presentes no site, e à Tiago Almeida de Oliveira e Mateus Silva Rocha, que através do Centro Multiusuário de Desenvolvimento Regional, Big Data e Geoprocessamento da Universidade Estadual da Paraíba, elaboraram todas as análises de dados que deram força e base fática aos argumentos trazidos neste trabalho.

Por fim, agradeço de modo especial ao LACNIC, que através de iniciativas como o Líderes 2.0 abre um espaço único e democrático para a discussão de temas relevantes em nossa sociedade, buscando encontrar soluções, em conjunto, para os desafios do amanhã.

À todos, muito obrigado.

1. “Como ocorre o tratamento de dados pessoais no contexto da vacinação de COVID-19 no Brasil?”

Introdução

Com o desenvolvimento tecnológico da sociedade, cada vez mais o mundo virtual passou a espelhar o real. A internet, criada no afã de ser um espaço completamente livre e descentralizado, como nas ideias de John Perry Barlow¹, com o passar do tempo, mostrou que apesar de sua inquestionável vocação à liberdade, para que cumpra também com seu ideal democrático, necessita de freios e contrapesos que equilibrem seu funcionamento.

Neste cenário, constatou-se que a internet tem a possibilidade de ser um grande instrumento promotor dos direitos humanos e do progresso da sociedade². A partir de sua arquitetura aberta e não discriminatória, a internet pode ser entendida como a Ágora moderna, a qual permite a participação de todos os setores sociais, garantindo que estes se expressem e se autodeterminem da maneira que preferirem.

Desta forma, é que atualmente a discussão referente à autodeterminação informacional dos indivíduos na rede se torna tão crucial, porque a partir desta construção se pode viabilizar o correto funcionamento da cidadania do novo milênio³.

Com esta nova realidade, o direito à privacidade, na acepção de “direito de manter o controle sobre suas próprias informações e de determinar as modalidades de construção da própria esfera privada”⁴, ganha especial notoriedade. Assim, erige-se como matéria principal que serve de insumo à sociedade atual, a informação. É inimaginável a quantidade de dados que estão em constante utilização na internet e as finalidades pelas quais são processados. Contudo, apesar da primeira impressão acerca destes fatos ser de espanto, há de se entender que, em verdade, o tratamento de dados pode e deve ser realizado em favor da sociedade, que agora possui a ferramenta necessária para implantar mudanças factuais em nível mundial.

¹ BARLOW, John P. **Declaração de Independência do Ciberespaço**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/ciber/textos/barlow.htm>>. Acesso em: 08 out. 2021.

² LA RUE, Frank; UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/706200>>. Acesso em: 09 out. 2021

³ RODOTÁ, Stefano. **A Vida na Sociedade da Vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 17.

⁴ Ibidem, p. 109.

Internet, Dados Pessoais e a Pandemia

Pelas utilidades positivas da internet e do tratamento de dados pessoais, superou-se o paradigma de que era necessária a existência de instrumentos que restringissem o tráfego de informações, e passou-se a enxergar que a justa medida se encontra em criar estratégias que permitam ao indivíduo controlar o fluxo de suas informações na rede⁵. Entretanto, esta é uma providência bastante complexa e que envolve, necessariamente, diversos atores, entre eles, governos, comunidade técnica, acadêmica, sociedade civil, e terceiro setor. Enquanto tal questão não é completamente solucionada, muitas fragilidades surgem no tratamento de dados pessoais, que por não seguir padrões e parâmetros mundialmente reconhecidos e aprovados, ameaça a dignidade e a liberdade dos indivíduos.

Tal fenômeno de enfraquecimento de direitos fundamentais em razão do tratamento de dados de forma equivocada e da falta de estratégias para dar controle ao indivíduo de seus próprios dados pessoais, agrava-se consideravelmente em cenários como o da Pandemia da COVID-19, quando o Poder Público toma medidas em caráter emergencial, muitas vezes sem levar em consideração garantias fundamentais dos cidadãos.

A situação de crise permanente instaurada pela Pandemia “construiu no imaginário coletivo uma aceitação de que a restrição a direitos fundamentais é inevitável e que se deve excepcionar a Constituição em tempos de crises”⁶. Assim, direitos fundamentais como liberdade e privacidade são preteridos em detrimento do interesse público, que apesar de sua importância, deve ser balanceado com os demais princípios e garantias fundamentais, mas não os sobrepor.

O Poder Público, na busca de soluções à Pandemia, deve se utilizar do processamento de dados, contudo, deve atrelar a estes tratamentos a criação de estruturas que sirvam para atingir aos fins buscados pelos governos ao mesmo tempo que garantam a segurança e respeito aos dados pessoais dos cidadãos. Nesta linha, inclusive, é a recomendação da Access Now:

⁵ NISSENBAUM, Helen. **Privacy in Context: technology, policy, and the integrity of social life**. Stanford: Stanford University Press, 2010. p. 2

⁶ GOMES, Romeu da Cunha. A Constituição em Tempos de Crises e a Pandemia da COVID-19. *In*: BAHIA, Saulo José Casali (Org.). **Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020. p. 237

(...) during a public health crisis, the question is not if governments can use health data to help fight the crisis but how this can be done while safeguarding individual privacy and dignity to the maximum extent possible⁷.

Como forma de buscar assegurar aos indivíduos que o tratamento de dados pessoais realizado pelo Poder Público está ocorrendo de forma a respeitar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, uma estratégia crucial é a implantação de um robusto sistema de transparência, transformando o governo em uma “casa de vidro”, na qual tudo é claramente demonstrado ao público para que este possa exercer seu controle atento às atividades que lá têm espaço⁸.

Nesta perspectiva, tem-se como providência salutar a instauração de uma estrutura de governo aberto, a qual complementa a transparência nos moldes já aplicados, e inaugura um novo parâmetro para a *accountability* governamental, o qual se baseia na abertura dos dados tratados pelo Poder Público, iniciando a caminhada rumo a um “Governo Difuso”, e estabelecendo laços eternos entre a tecnologia e a democracia⁹.

Uma política de governo aberto apenas cumpre com sua função se conjugada com uma política de transparência. Neste arranjo, tornam-se acessíveis informações acerca das atividades do governo, e a publicação destes dados é feita em um modelo interoperável que permite uma verdadeira compreensão, por parte da população, da realidade que os dados transmitem¹⁰. Assim, o governo aberto se trata de uma forma de democratização da informação, cuja função é de:

(...) estender o acesso ao governo, e no governo, para além dos serviços comuns, alcançando uma outra esfera qualitativa em termos de interação republicana, onde houvesse uma efetiva capacidade de *accountability* e interlocução entre decisores e cidadãos, bem como de provimento de informações com real valor agregado para discussão da agenda pública. Dessa forma, considerando atores racionais, o provimento amplo de informações,

⁷ ACCESS NOW. **Recommendations on Privacy and Data Protection in the Fight Against COVID-19**. Disponível em: <<https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/2020/03/Access-Now-recommendations-on-Covid-and-data-protection-and-privacy.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2021

⁸ RODOTÁ, Stefano. **A Vida na Sociedade da Vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 47.

⁹ Ibidem, p. 73.

¹⁰ CAMPAGNUCCI, Fernanda. Transparência e Dados Abertos. *In*: MOREIRA, Jessika; NELSON, Ana Janaina. **A Era dos Dados para o Setor Público: uma nova cultura organizacional analítica**. Ceará: Iris, 2021. Disponível em: <<https://irislab.ce.gov.br/a-era-dos-dados/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

componente fundamental na construção de um Estado virtual, poderia possibilitar a agregação de preferências coletivas que viabilizasse uma escolha social mais eficiente¹¹.

Para que os dados disponibilizados pelo Poder Público possam ser verdadeiramente considerados como abertos, devem seguir os seguintes princípios, sendo: completos, primários, atuais, acessíveis, compreensíveis por máquina, não discriminatórios, não proprietários, e livres de licenças¹². Observa-se, portanto, que mais do que meramente apresentar as bases de dados à população, uma política de governo aberto parte da consonância de acessibilidade, transparência, interoperabilidade, e respeito a direitos individuais, na busca de empoderar o cidadão e demonstrar o compromisso democrático do governo, que mais do que um “governo do povo”, deve ser um “governo em público” e um “governo do poder visível”¹³.

A Normatividade e Políticas Relacionadas

Na tentativa de acompanhar a urgência da implantação de estruturas de governo aberto, o Brasil, em 2016, publicou o Decreto nº 8.777/2016, o qual instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Dentre os objetivos que motivaram a criação de tal Política, destacam-se: promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos; aprimorar a cultura de transparência pública; e franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso¹⁴.

Para se operacionalizar a estratégia de dados abertos do governo brasileiro, elegeu-se como instrumento o Plano de Dados Abertos (PDA), no qual cada

¹¹ RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança Democrática na Era da Informação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, volume 37, número 6, p. 1257-80, nov./dez. 2003. p. 1260.

¹² OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP. **Open Government Data Principles**. Disponível em: <https://public.resource.org/8_principles.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

¹³ RODOTÁ, Stefano. **A Vida na Sociedade da Vigilância: a privacidade hoje**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 45.

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 mai. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm>. Acesso: 11 out. 2021.

órgão/entidade público deve delinear como pretende executar as ações de abertura e sustentação dos dados que disponibilizar na rede, devendo ser atualizado a cada dois anos¹⁵.

Com fins de direcionar a elaboração do PDA, o Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos publicou a Resolução nº 3/2017, que entre outras orientações, indicou que fosse criada uma matriz de priorização para auxiliar nas decisões quanto a quais dados publicar, a qual deve levar em consideração, entre outros critérios, o grau de relevância para o cidadão, o estímulo ao controle social, e a obrigatoriedade legal ou compromisso assumido de disponibilização daquele dado¹⁶. Contudo, apesar do necessário estabelecimento de prioridades na publicação de dados públicos, deve-se ter em mente que “o cenário ideal é a completa abertura de bases de dados do órgão, exceto suas partes de natureza sigilosa ou que possam violar a privacidade do cidadão”¹⁷.

Tal cenário macro de inovação e transparência no setor público se observou de maneiras diferentes nos setores do governo, com destaque à saúde, para a qual foram elaborados planos e estruturas com foco principal em, por meio do “uso de recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), produzir e disponibilizar informações confiáveis sobre o estado de saúde para quem precisa, no momento em que precisa”¹⁸.

Para se cumprir com os objetivos listados, criou-se a Estratégia de Saúde Digital¹⁹, que deve ser implementada até o ano de 2028, através de iniciativas como o Programa Conecte Sus, a Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), e a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS), cuja missão é, de forma resumida, facilitar

¹⁵ ARY, Thalita Carneiro. Plano de Dados Abertos. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <<https://wiki.dados.gov.br/Plano-de-Dados-Abertos.ashx>>. Acesso em: 8 out. 2021.

¹⁶ BRASIL. Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. Resolução nº 3, de 13 de outubro de 2017. Aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos, conforme disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 out. 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19357601/do1-2017-10-17-resolucao-n-3-de-13-de-outubro-de-2017-19357481>. Acesso em: 8 out. 2021.

¹⁷ CONTROLADORA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs)**. Brasília, 2020. p. 6. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2021

¹⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de Ação, Monitoramento e Avaliação da Estratégia de Saúde Digital para o Brasil 2019-2023**. Brasília, DF, 2020. p. 6. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-digital/a-estrategia-brasileira/PlanodeAoMonitoramentoeAvaliao.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2021.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. **Estratégia de Saúde Digital para o Brasil 2020-2028**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/estrategia_saude_digital_Brasil.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

o acesso dos cidadãos, trabalhadores e gestores da saúde às informações desta área, aumentar a transparência e segurança das informações de saúde, e aumentar a eficácia e desenvolver institucionalmente o Sistema Único de Saúde (SUS) e todo o sistema de saúde brasileiro²⁰.

Proteção da Privacidade

A estruturação do plano de saúde digital do Brasil se deu tendo por base uma série de princípios elencados no PNIIS, dentre os quais se destacam, para os fins deste trabalho científico: a democratização da informação em saúde como um dever das instâncias pública e privada de saúde; e a confidencialidade, sigilo e privacidade da informação de saúde pessoal como direito de todo indivíduo²¹. Desta forma, demonstra-se que, na publicação de dados referentes à saúde dos cidadãos, o Poder Público deve tomar certas precauções para que consiga equilibrar a urgência do interesse público na obtenção dos dados e a garantia da privacidade dos Titulares. Para este fim, mostra-se como crucial a correta compreensão do que é interesse público, que segundo a Sunlight Foundation, “não deve ser entendido como aquilo que chama atenção pública, mas que se refere à interesses como *accountability* democrática, justiça e fiscalização”²²

Em decorrência da COVID-19, o interesse público se voltou para a publicação de dados relevantes sobre a evolução do número de pessoas contaminadas, de mortes em razão de infecções do coronavírus, e acerca de como estava ocorrendo o processo de aplicação das vacinas em todo o país. No intuito de dar transparência a tais informações, no PDA para os anos de 2020 e 2021 do Ministério da Saúde, foi endereçado por quais motivos e em que termos ocorreria a divulgação dos dados relativos à pandemia no Brasil:

Com a emergência da pandemia pela doença causada pelo novo Coronavírus (COVID-19), houve, em nível global, pressão pela abertura dos dados gerados pelos governos, não só com o objetivo de dar transparência às ações de combate à pandemia, mas também para possibilitar que setores da sociedade

²⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Informação e Informática em Saúde**. Brasília, DF, 2016. p. 8 Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_infor_informatica_saude_2016.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

²¹ Ibidem, p. 14.

²² SUNLIGHT FOUNDATION. **Open Data Policy Guidelines, 2016**. Disponível em: <<https://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/>>. Acesso em: 15 out. 2021. Trad. Livre.

civil, a academia e demais entidades públicas e privadas, possam dar a sua contribuição.

Entendendo isso o Ministério da Saúde iniciou a publicação de dados relevantes ao combate à pandemia, dentre outros lugares, no site OpenDataSus e no site LocalizaSUS. Esses dados compreendem informações sobre os casos registrados de COVID-19 e de Síndrome Respiratória Aguda Grave, financiamento, infraestrutura, leitos, etc. Foram inseridos neste plano ações que possuem o intuito de adequar os dados já publicados à legislação pátria e à filosofia de dados abertos, bem como expandir a quantidade e a qualidade de dados neste formato²³.

Visando ordenar a divulgação de dados, especificamente acerca da vacinação contra a COVID-19, o Ministério da Saúde emitiu, entre outras, a Nota Informativa nº 1/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS e a Portaria GM/MS nº 69/2021²⁴, ambas com o objetivo de instituir a obrigatoriedade do registro da aplicação das vacinas nos sistemas de informação do Ministério da Saúde e de definir como deveriam ocorrer tais registros. Em seus textos, é informada a necessidade da identificação dos cidadãos vacinados e da vacina aplicada, sendo, portanto, de coleta necessária informações como: nome, CPF, sexo, grupo prioritário, e data de nascimento do vacinado, além de dados como nome e lote da vacina, dia de aplicação, e nome e CPF do vacinador.

Com relação à forma pela qual os dados da vacinação serão publicados, a Nota Informativa pontua em sua cláusula 13.4 que:

O Ministério da Saúde por intermédio do DATASUS, disponibilizará, para as SES e SMS, os microdados referentes à Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19, no Portal [hps://opendatasus.saude.gov.br/](https://opendatasus.saude.gov.br/), sem identificação do cidadão, e respeitando o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)²⁵.

²³ BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano de Dados Abertos para o Ministério da Saúde 2020-2021**. Brasília, DF, 2020. p. 10. Disponível em: < https://sage.saude.gov.br/sistemas/apresentacoes/Plano-de-Dados-Abertos_MS_2020-2021.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

²⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 69, de 14 de janeiro de 2021. Institui a obrigatoriedade de registro de aplicação de vacinas contra a Covid-19 nos sistemas de informação do Ministério da Saúde. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jan. 2021. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-69-de-14-de-janeiro-de-2021-299306102>>. Acesso em: 14 out. 2021.

²⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Informativa nº 1/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS**. Brasília, DF, 10 jan. 2021. Disponível em: < <https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Nota-Informativa-1-2021-CGPNI-DEIDT-SVS-MSpdf.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2021.

A Privacidade e a Proteção dos Dados dos Cidadãos

Apesar da menção na Nota Informativa e das informações presentes no próprio site do DataSUS²⁶, as quais assertam que o tratamento de dados realizado pelo Ministério da Saúde está em conformidade com os ditames da LGPD, inclusive afirmando que todos os dados da vacinação se encontram anonimizados e que os cidadãos não são identificados, a realidade destes bancos de dados apresenta um cenário completamente diferente que, ao contrário, apresenta inconsistências nos dados publicados e cria considerável risco à privacidade e proteção de dados dos cidadãos vacinados.

Com relação à inconsistência dos dados publicados, observa-se que nas planilhas do OpenDataSus há informações não preenchidas, e um grande número de IDs que aparentam ter recebido até 7 doses da vacina, o que inviabiliza o cumprimento do próprio objetivo elencado na Portaria GM/MS nº 69/2021, de utilizar os dados para planejar e executar respostas adequadas para o enfrentamento da COVID-19, dado a falta de integridade e confiabilidade dos dados publicados.

Para atestar tais inconsistências nos dados publicados pelo OpenDataSus, e tendo em vista o grande volume de dados pessoais presentes nesta plataforma, empreendemos uma análise na base de dados dos vacinados de 5 estados, sendo um de cada região do país, para servir-nos de amostra do cenário total, sendo os estados escolhidos: Santa Catarina, Espírito Santo, Acre, Paraíba e Mato Grosso do Sul. Com relação às falhas de preenchimento e informações incompletas nas bases de dados, constatou-se que todos os estados analisados possuem referidos erros, conforme se observa no Anexo 01, destacando-se o número de 1.386.977 de dados faltantes acerca da raça/cor dos vacinados em Santa Catarina, e 418.855 dados ausentes acerca do CEP dos vacinados na Paraíba.

No que diz respeito à análise de ID's que constavam como se houvessem recebido mais de 3 doses da vacina, o que não é permitido no país, encontramos, conforme consta no Anexo 01, que todos os estados analisados possuem inconsistências neste tocante, tendo considerável número de ID's com 4, 5, 6, 7 e até, no caso do Espírito Santo, 28 doses da vacina recebidas, o que nos leva a concluir que há erros robustos nas bases de dados do OpenDataSus, o que impossibilita a sua utilização para os fins de planejar ações públicas na busca de soluções para a pandemia.

²⁶ OPENDATASUS. **Campanha Nacional de Vacinação contra Covid-19**. Disponível em: <<https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/covid-19-vacinacao>>. Acesso em: 13 out. 2021.

Com relação aos riscos relacionados à privacidade e proteção de dados dos cidadãos vacinados, a principal questão é que apesar da ausência de nome completo e do CPF dos indivíduos no banco de dados do OpenDataSUS, que são apresentados em formato de código *hash*, basta o acesso às demais informações disponibilizadas para que seja possível se descobrir a identidade da pessoa vacinada. Desta forma, compreende-se que os dados das pessoas vacinadas disponíveis no OpenDataSUS não estão, em nenhuma medida, anonimizados, representando um forte risco de re-identificação destes cidadãos, caso seja feito um simples cruzamento de bancos de dados que permita o reconhecimento de informações semelhantes.

Acerca da noção equivocada da anonimização e dos riscos de identificação cruzada que podem surgir em razão deste erro, as professoras Samarati e Sweeney dissertam:

Shockingly, there remains a common incorrect belief that if the data looks anonymous, it is anonymous. Data holders, including government agencies, often remove all explicit identifiers, such as name, address, and phone number, from data so that other information in the data can be shared, incorrectly believing that the identities of individuals cannot be determined. On the contrary, de-identifying data provides no guarantee of anonymity. Released information often contains other data, such as birth date, gender, and ZIP code, that in combination can be linked to publicly available information to re-identify individuals²⁷.

Em outro estudo de Sweeney, nos anos 90, foi encontrado que 87% da população dos Estados Unidos poderia ser identificada ou quase identificada apenas com a utilização de 3 informações genéricas acerca dos cidadãos americanos coletadas através do censo demográfico de 1990, quais sejam, o CEP, sexo, e data de nascimento²⁸. Tendo em vista que a base de dados do OpenDataSUS apresenta, de cada cidadão vacinado, um conjunto de 16 informações, entre elas, raça/cor, sexo, idade, data de nascimento, município, 5 dígitos do CEP, e nome do grupo de atendimento ao qual pertence o vacinado, resta evidente o risco de re-identificação que tal tratamento apresenta aos cidadãos, que ainda

²⁷ SAMARATI, Pierangela; SWEENEY, Latanya. **Protecting Privacy when Disclosing Information: k-Anonymity and Its Enforcement through Generalization and Suppression**. California: Technical Report SRI-CSL, 1998. p. 2.

²⁸ SWEENEY, Latanya. K-Anonymity: a model for protecting privacy. **International Journal on Uncertainty, Fuzziness and Knowledge-based Systems**, Nova Jersey, 10 (5), 2002. p. 557-570.

ganha aspectos mais alarmantes por também envolver dados de menores de idade, e dados sensíveis, especificamente acerca de possíveis comorbidades dos vacinados.

Em conclusão, o que se observa na realidade brasileira com relação à transparência dos dados da vacinação contra a COVID-19 é que, apesar da boa intenção em divulgar informações relevantes ao interesse público, ainda há pontos que merecem ser melhor endereçados, nomeadamente em relação à privacidade, para garantir que a coleta de dados ocorra no limite do necessário e alinhada com a finalidade determinada pelo Ministério da Saúde. Neste sentido, nos próximos capítulos, buscar-se-á examinar qual o limite da transparência pública quando confrontada com os direitos individuais de privacidade, e entender possíveis soluções para a problemática apresentada.

2. “Em que medida o tratamento de dados de vacinação contra a COVID-19 não está em conformidade com a LGPD?”

Transparência e Governo Aberto

Com fins de se examinar a aderência do tratamento de dados pessoais relacionados à vacinação contra a COVID-19 no Brasil com a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/18)²⁹ e a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011)³⁰, faz-se crucial uma análise prévia acerca do sentido da transparência e da *accountability* governamental, que motivam a publicação das referidas informações nos portais públicos.

Na precisa definição do professor William Mock, transparência “is a measure of the degree to which information about official activity is made available to an interested party”³¹. Desta forma, depreende-se que a transparência, aqui na acepção de transparência pública, nada mais é do que o ato de publicar e tornar disponível informações relevantes acerca do funcionamento do Estado às partes interessadas detentoras do poder político, a sociedade.

Nesta conformação, a transparência sempre pressupõe três principais atores para se realizar, quais sejam: o indivíduo ou instituição que possui a informação ou documento a ser publicado; o próprio teor da informação e o que ela traduz acerca da realidade das atividades do Poder Público; e, por fim, os receptores da informação veiculada³². A coesão desta relação tripartite é essencial para que a transparência cumpra sua função de fomentar e oxigenar a democracia, “afinal, controle/participação é binômio que caracteriza o paradigma estatal democrático, e que o difere de modelos autoritários”³³.

²⁹ BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.html>. Acesso: 05 nov. 2021.

³⁰ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.html>. Acesso: 04 nov. 2021.

³¹ MOCK, William. On the Centrality of Information Law: A Rational Choice Discussion of Information Law and Transparency. Vol. 17, Issue 4, **J. Marshall J. Computer & Info. L.** Chicago: University of Illinois Chicago, 1999. p. 1082.

³² SCHAUER, Frederick. Transparency in Three Dimensions. **University of Illinois Law Review**. Vol. 2011. Illinois: University of Illinois College of Law, 2011. p. 1346.

³³ AMARAL, Greycielle; CAVALCANTI, Caio Mário Lana; FORTINI, Cristiana. LGPD X LAI: Sintonia ou Antagonismo? *In*: PIRONTI, Rodrigo (Coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 109.

Ao versar acerca da transparência pública em uma visão normativa e teórica, o professor Marcio Camargo Cunha Filho assim disserta:

O ato de dar transparência a atos exercidos por agentes públicos tem assim a função de munir os cidadãos das informações de que precisam para participar ativa e constantemente do processo de elaboração de políticas públicas. Nesse contexto de cidadãos bem informados, os agentes políticos se sentirão compelidos a tomar decisões que beneficiem o conjunto de cidadãos, sob pena de serem removidos de seus cargos no próximo ciclo eleitoral. O raciocínio, portanto, é que transparência pública (T) viabiliza a participação política (P) das pessoas no processo decisório, o que por sua vez permite o exercício de *accountability* (A) ou controle dos agentes políticos pelos cidadãos (doravante, me referirei a este raciocínio como a fórmula $T \rightarrow P \rightarrow A$)³⁴.

A visão da transparência como regulação da atividade dos agentes públicos e como peça fundamental na estrutura democrático-constitucional, posto que dá insumos informacionais às manifestação dos cidadãos³⁵, entende como resultado inevitável desta estrutura a *accountability* social, que tem por consequência a prestação efetiva de contas pelo Poder Público, o qual, neste cenário, vê-se compelido a agir de forma adequada com o interesse público em razão do controle da sociedade sobre suas ações e omissões³⁶.

Esta perspectiva normativa da transparência é a que ecoa no cenário normativo brasileiro através da Lei de Acesso à Informação – LAI. Assim é que ainda na Exposição de Motivos do ante projeto da LAI, já se assertava que “a garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismo da consolidação dos regimes democráticos (...)”, reconhecendo que “o tratamento do direito de acesso à informação como direito fundamental é um dos requisitos para que o Brasil aprofunde a democracia participativa, em que não haja obstáculos indevidos à difusão de informações públicas e a sua apropriação pelos cidadãos.”³⁷

Contudo, a análise meramente normativa ou finalística da transparência resta insuficiente para se garantir, com considerável grau de certeza, que os resultados

³⁴ CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O Que Sabemos Sobre Transparência Pública? Uma Revisão Bibliográfica das Abordagens Normativa, Conceitualista e Empírica. **Revista da CGU**. Brasília, vol. 10, nº 16, p. 878-907, jan/jun 2018. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/issue/view/28>. Acesso em: 03 nov. 2021. p. 881.

³⁵ SCHAUER, Frederick. Transparency in Three Dimensions. **University of Illinois Law Review**. Vol. 2011. Illinois: University of Illinois College of Law, 2011. p. 1348.

³⁶ GAVENTA, John; McGEE, Rosemary. The Impact of Transparency and Accountability Initiatives. **Development Policy Review**. Vol. 31, Issue S1. Londres: Overseas Development Institute, 2013. p. 59.

³⁷ BRASIL. EMI nº 00007 C/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR. Brasília, 5 de maio de 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/exposicao-motivos-projeto-lei-acesso-informacao.pdf/view>>. Acesso em: 07 nov. 2021.

buscados serão alcançados com a mera disponibilização das informações públicas. Desta maneira, a ênfase em uma noção mais simbólica do que prática acerca da transparência, a enxergando como um fim em si mesmo, e esquecendo de englobar também aspectos do contexto no qual está inserido, obstaculiza a exploração do potencial de transformação social que possui a transparência³⁸. Utilizando-se novamente da lição do professor Marcio Filho:

A afirmação da transparência como uma crença e não como um possível instrumento de melhoria dispensa a realização de testes empíricos que permitiriam aferir se, quando e como ela efetivamente provoca impactos concretos, fazendo com que seus adeptos não se preocupem em refletir sobre possibilidades alternativas de mudanças que não sigam estritamente a linearidade da fórmula³⁹.

Desta forma, nota-se que para a obtenção de resultados empíricos relativos às iniciativas de transparência, é crucial que estas estejam alinhadas com o interesse público e que sejam adaptáveis ao contexto no qual se encontram. De forma complementar à transparência, acrescentando a ela essa orientação à resultados factuais, surgiu a estratégia do governo aberto, através da qual, conforme analisado no capítulo anterior, os efeitos práticos da transparência são melhor observados⁴⁰.

A partir da utilização de estratégias de governo aberto é possível se alcançar, para além da simples transparência, acesso amplo aos dados ativamente disponibilizados nos portais públicos (*open access*); navegação e utilização dos dados publicados em formato interoperável (*open data*); e participação ativa do cidadão nas decisões políticas do Estado, criando novos parâmetros para a experiência democrática (*open engagement*)⁴¹.

Entretanto, para assegurar a eficácia destas estratégias de governo aberto, há, primeiramente, que ser garantida a integridade e confiabilidade das informações tratadas e disponibilizadas aos cidadãos, para além da necessidade de se assegurar que o processamento dos dados está ocorrendo de modo a respeitar o direito fundamental de

³⁸ CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O Que Sabemos Sobre Transparência Pública? Uma Revisão Bibliográfica das Abordagens Normativa, Conceitualista e Empírica. **Revista da CGU**. Brasília, vol. 10, nº 16, p. 878-907, jan/jun 2018. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/issue/view/28>. Acesso em: 03 nov. 2021. p. 888.

³⁹ *Ibidem*, p. 889.

⁴⁰ CONROY, Amy; SCASSA, Teresa. The Privacy/Transparency Balance in Open Government. In: OJO, Adegboyega; MILLARD, Jeremy (Ed.). **Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services: Roadmaps, Enabling Technologies & Challenges**. Cham: Springer International Publishing AG, 2017. p. 337.

⁴¹ SCASSA, Teresa. Privacy and Open Government. **Future Internet**, vol. 6, 2014. Basel: MDPI, 2014. p. 398-400.

proteção de dados dos indivíduos, sendo utilizado para finalidades específicas e de conhecimento prévio e inequívoco do titular dos dados.

Tratamento de Dados Pessoais e Interesse Público

Conforme visto anteriormente, os dados pessoais que estão sendo tratados em razão da vacinação contra a COVID-19 possuem inconsistências e erigem significantes riscos à privacidade dos cidadãos. Busca-se, a partir deste momento, analisar de forma mais detalhada como este tratamento responde aos anseios do interesse público.

A LAI, em seu art. 3º, assegura que o direito fundamental de acesso à informação deve ser executado em conformidade com, entre outros, (I) a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (II) a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (V) e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Assim, observa-se que o interesse público é um grande, senão o maior, direcionador das atividades de transparência pública, posto que funciona como fator primordial para a priorização da informação que deverá ser publicizada. Entretanto, a dificuldade na definição do que é o interesse público, este que se trata de um conceito jurídico indeterminado, pode levar a uma falta de efetividade nas medidas do Poder Público que tenham como *ratio* a interpretação deste. Nas palavras dos professores Emerson Gabardo e Maurício Corrêa:

A natureza ética do interesse público se fundamenta apenas inicialmente, como ponto de partida, na dignidade da pessoa humana. O conteúdo do interesse público, portanto, não se restringe aos ditames inerentes aos direitos fundamentais, mas é compreendido a partir de todo o ordenamento jurídico estabelecido pela Constituição da República de 1988 – que impõe um modelo de Estado social ao Brasil pautado pelo objetivo geral da felicidade do povo – ou seja, o máximo possível de bem-estar⁴².

Observa-se que o interesse público, portanto, é extremamente dinâmico e volátil, destacando-se como seus dois principais aspectos, primeiramente, o fato de estar umbilicalmente ligado aos valores sociais vigentes em cada ordenamento jurídico e em

⁴² GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O Conceito de Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 115. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, jul./dez. 2017. p. 310.

cada período específico, e somado a isso, o fator de sua interpretação também ser guiada a partir deste mesmo viés social e ideológico⁴³.

Especialmente em circunstâncias como a pandemia da COVID-19, nas quais enfrenta-se uma emergência que a todos aflige, o sentimento de coletividade torna-se protagonista e a discussão acerca de qual o melhor rumo para a sociedade se apresenta como principal tópico de discussão. Diante de uma crise deste porte, envolvendo, sobretudo, o tema da saúde pública, formas de vigilância e de controle social baseado em dados se fazem cruciais para se avaliar a questão e tomar medidas capazes de solucioná-la. A Organização Mundial de Saúde, acerca deste assunto, caracteriza a vigilância da saúde pública como sendo “the continuous, systematic collection, analysis and interpretation of health-related data”⁴⁴.

O fim último de medidas como a vigilância da saúde pública é a realização do interesse público, o qual pode ser tangibilizado através da análise de dados, que é capaz de apresentar informações precisas acerca da realidade de determinada situação. No caso da vacinação contra a COVID-19 no Brasil, iniciativas como o vacinômetro (<https://conselho.saude.gov.br/vacinometro>), através do qual são publicizadas informações referentes ao número de doses de vacinas enviadas aos Estados e Municípios e por eles aplicadas, dão ao cidadão a possibilidade de monitorar como estão as atividades do Poder Público referentes a este tópico, conseguindo, inclusive, comparar os dados encontrados com outras bases de dados acerca da aplicação das doses em portais municipais, por exemplo, criando assim uma forma de controle social ativo e eficaz graças à transparência e aos dados abertos.

No entanto, o tratamento de dados da forma que está sendo hoje realizado através do OpenDataSus, pelas inconsistências e riscos já analisados, e que serão melhor debatidos no correr deste trabalho, não responde positivamente ao interesse público e à urgência de transparência. Isto porque, apresenta dados que estão desatualizados ou com falhas do processamento, e supera o limite dos dados necessários e relevantes, publicando informações pessoais dos cidadãos que são completamente desnecessárias para os fins que se buscam com a transparência dos dados.

⁴³ *Ibidem*, p. 278.

⁴⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Surveillance in Emergencies**. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/surveillance>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

Conforme se verá a partir de agora, as estratégias de transparência pública levadas à cabo no modelo atual, ao contrário do que uma análise superficial pode constatar, são detratoras do cumprimento eficaz do interesse público e não são necessárias para as finalidades que se buscam com a transparência e *accountability* governamentais.

Inconsistências no Tratamento de Dados da Vacinação Contra a COVID-19 no Brasil

Conforme já discutido, a primeira inconsistência no processamento de dados da vacinação contra a COVID-19 no Brasil é o fato de existirem falhas no preenchimento e publicação de informações relevantes, que vão desde o número de doses aplicadas até informações pessoais acerca daqueles que tomaram a vacina. Estas falhas, que normalmente são por falta de preenchimento, tornam toda a informação não aproveitável para os fins de transparência buscados pelo Poder Público, tendo em vista que com estas imprecisões, em verdade, os dados podem transmitir um panorama completamente diverso do que de fato ocorre:

It is arguable that government transparency and the public's ability to enforce accountability are best facilitated where the public is given access to information that is accurate. (...) If inaccurate information about government operations is disseminated to the public, it may not contribute to greater transparency within government.⁴⁵

Nota-se que o mínimo que se almeja com a publicação dos dados da vacinação, para que seja cumprido o interesse público, é que os dados estejam atualizados e corretos para que possam guiar as atividades dos cidadãos e servir eficazmente como uma prestação de contas por parte do Poder Público. Com as informações inexatas, ambos os objetivos listados restam insatisfeitos, e, portanto, não se respeita o interesse público, devendo ser o tratamento objeto de auditorias para que os erros possam ser detectados e corrigidos, de forma a fazer com que a publicação dos dados cumpra sua função de transparência pública.

A segunda falha detectada no tratamento de dados pessoais relacionados à vacinação contra a COVID-19 foi acerca da privacidade e proteção de dados dos cidadãos. Como visto anteriormente, e nas palavras do professor Paul Ohm, “data can be

⁴⁵ CONROY, Amy; SCASSA, Teresa. Promoting Transparency While Protecting Privacy in Open Government in Canada. *Alberta Law Review*, Vol. 53, n. 1, 2015. Alberta: University of Alberta, 2015. p. 195.

either useful or perfectly anonymous but never both”⁴⁶. Assim, atesta-se que da forma pela qual a anonimização dos dados pessoais dos cidadãos vacinados está sendo realizada, apenas com a impossibilidade de visualização de algumas informações como nome e CPF completo, torna-se possível a reidentificação dos indivíduos através da ocorrência do efeito mosaico, isto é, quando “a agregação de diversos ‘pedaços’ de informação (dados) pode revelar (identificar) a imagem (sujeito) do quebra-cabeça, a qual era até então desfigurada (anônimo) (...)”⁴⁷.

O risco à proteção de dados ainda é de maior impacto em alguns municípios que publicam em seus portais da transparência, com fins de dar publicidade à assuntos relativos à vacinação, mais dados acerca dos cidadãos do que o próprio OpenDataSus, como nome completo e CPF. Conforme se observa na *dashboard* disponibilizada no site deste projeto (<https://coviddata.com.br/inadequacoes/>), certos municípios publicam dados dos cidadãos que podem ser cruzados com as informações dos dados abertos do OpenDataSus, tornando possível, sem maiores esforços, a identificação do indivíduo, o que é contrário a todas as garantias de proteção e privacidade dadas pelo Poder Público neste tocante.

Neste sentido, inclusive, decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao julgar parcialmente inconstitucional a Lei nº 2.372/21 do Município de Santa Cruz de Palmeiras, nomeadamente em razão de seus artigos que ordenavam a publicação do nome completo e RG dos vacinados no município. Em seu voto, o relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2112146-18.2021.8.26.0000, Desembargador Evaristo dos Santos, pontuou:

A divulgação de nome completo e número de identidade, como dispõe o art. 2º, da Lei Municipal nº 2.372/21, ofende o direito à privacidade (art. 5º, X da CF) dos interessados, considerando que essa exposição, à luz do disposto na norma, prescinde de autorização (...) Vale destacar que a norma, inclusive, poderá desestimular a vacinação em plena situação de crise sanitária, por questões íntimas, políticas ou mesmo receio de utilização indevida de dados por terceiros⁴⁸.

⁴⁶ OHM, Paul. Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization. *UCLA Law Review*, Vol. 57, n. 9-12. California: UCLA, 2010. p. 1704.

⁴⁷ BIONI, Bruno Ricardo. Compreendendo o conceito de anonimização e dado anonimizado. *In: ESCOLA PAULISTA DE MAGISTRATURA. Cadernos Jurídicos: Direito Digital e Proteção de Dados Pessoais*, vol. 1, n. 1. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2000. p. 191.

⁴⁸ SÃO PAULO. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. ADI nº 2112146-18.2021.8.26.0000/SP. Relator: Des. Evaristo dos Santos. São Paulo, 05 nov. 2021. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

Assim, em razão da forma com a qual os dados pessoais estão sendo tratados pelo Poder Público, surgem três questões que passam a preocupar os cidadãos: (I) receio em compartilhar dados pessoais com o Poder Público; (II) falta de controle com relação aos seus dados pessoais; (III) utilização dos dados pessoais por terceiros para fins de perfilamento e práticas discriminatórias⁴⁹.

Com relação ao receio de disponibilizar dados pessoais com o Poder Público, torna-se notório que os cidadãos, à medida que perceberem os riscos apresentados pelo compartilhamento de seus dados pessoais com o governo, serão mais resistentes na realização deste, gerando um resultado negativo tanto para o Poder Público quanto para a própria sociedade, tendo em vista que não terão os insumos de informação necessários para fazerem análises de dados com fins de desenvolvimento social e de melhoria dos serviços públicos⁵⁰.

Já a falta de controle sobre os próprios dados pessoais é somada ao desconhecimento, por parte dos cidadãos, acerca dos processos burocráticos que estão relacionados com o tratamento dos dados pessoais pelo Poder Público⁵¹. Estas incertezas e inseguranças tomam proporções ainda maiores quando se constata o envolvimento do setor privado no processamento dos dados pessoais, posto que suas atividades se compreendem fora da transparência pública, e, portanto, blindam-se de requisições e questionamentos dos cidadãos, que na maioria das vezes se quer sabem da existência destes processamentos:

A window to look in on the government is transforming into a window for the government and allied corporations to peer in on individuals. The data collected about individuals is then subject to a bureaucratic process that is often careless, uncontrolled, and clandestine. Because private-sector bureaucracies lack the transparency of government bureaucracies, there is a greater potential for personal information to be abused. Paradoxically, a right of access designed to empower individuals and protect them from the ills of bureaucracy can lead to exactly the opposite result.⁵²

Dado o exposto, observa-se que em razão das falhas anotadas acerca do tratamento de dados pessoais relativos à vacinação contra a COVID-19 no Brasil, os objetivos da

⁴⁹ BORGESÍUS, Frederick Zuiderveen; EECHOUD, Mireille van; GRAY, Jonathan. Open Data, Privacy, and Fair Information Principles: Towards a Balancing Framework. **Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper N. 2015-46**. Amsterdam: University of Amsterdam, 2015. p. 13.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ SOLOVE, Daniel J. **The Digital Person: Technology and Privacy in the Information Age**. New York: New York University Press, 2004. p. 149.

⁵² *Ibidem*, p. 152.

transparência e do interesse público não são alcançados em razão, primeiro, da falta de integridade e qualidade dos dados disponibilizados, e segundo, por representar riscos consideráveis contra a proteção dos dados pessoais dos cidadãos.

Acerca dos riscos à privacidade, cabe salientar, não é concebível que se entenda no espectro do interesse público legítimo a necessidade da disponibilização de dados pessoais relativos aos vacinados (quer estejam completo ou parcialmente imunizados), isto porque não há funcionalidade para os cidadãos na visualização de informações como nome, CPF, comorbidade, idade, data de nascimento, e CEP dos vacinados. Apenas o Poder Público tem o poder e os meios necessários e legítimos para atuar visando a efetiva execução do plano de vacinação (conforme visto, inclusive, em jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento das ADI's nº 6586⁵³ e 6587⁵⁴ e do ARE 1267879/SP⁵⁵), cumprindo à sociedade o direito de exercer um controle acerca das ações e omissões do Poder Público, mas não dos cidadãos individualizados.

Por fim, frente ao panorama narrado e como uma forma de introduzir a ideia a ser detalhada no próximo capítulo acerca de possíveis soluções às situações limítrofes entre proteção de dados e transparência pública, serve-nos como norte a lição da Ministra Rosa Weber no julgamento da Medida Cautela na ADI nº 6.387, que ao negar acesso ao governo a dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, assim versou:

O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição.⁵⁶

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.586/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755517337>>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.584/DF. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755517731>>. Acesso em: 21 out. 2021.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 1.267.879/SP. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755520674>>. Acesso em: 20 out. 2021.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6.387/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 07 mai. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

3. “Quais são possíveis soluções para tornar o tratamento adequado com relação à LAI e à LGPD?”

O equilíbrio dinâmico entre princípios constitucionais

Diante do panorama até agora narrado, observa-se a necessidade da criação e aplicação de um critério de interpretação capaz de conjugar a garantia da proteção de dados pessoais dos cidadãos, e o interesse público envolvido na publicação de dados da vacinação contra a COVID-19.

A estratégia mais comumente adotada nestas circunstâncias, quando se observa o embate de dois princípios fundamentais dos cidadãos, é a da ponderação, através da utilização do princípio da proporcionalidade. A partir da aplicação de um juízo de proporcionalidade, busca-se estabelecer, através da observação da situação concreta, a forma com a qual se garantirá a compatibilidade entre os princípios em conflito, estabelecendo limites recíprocos entre eles, com fins de assegurar a máxima eficácia de ambos, de modo com que seus preceitos fundamentais não sejam silenciados em razão de uma pretensa incompatibilidade levantada⁵⁷.

Ao se utilizar do juízo de proporcionalidade, aplica-se conjuntamente as demais técnicas de interpretação dos princípios constitucionais, como “la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales, el efecto irradiación, la proyección horizontal de los derechos (a través de la drittwirkung), el principio pro personae”⁵⁸, entre outros. O objeto central destas técnicas, via de regra, é o alinhamento de expectativas dos cidadãos, que no embaralhar dos princípios constitucionais perdem o parâmetro de equilíbrio dos interesses da sociedade, o que se intenta ser reencontrado através da técnica da ponderação.

Para tanto, visando facilitar a aplicação da referida técnica de interpretação, Villaverde elenca três elementos necessários para a realização eficaz do juízo de proporcionalidade, quais sejam: a adequação entre a medida limitativa concreta e o fim perseguido, isto é, que a medida tomada seja capaz de alcançar à finalidade eleita em determinada situação; a intervenção mínima, ou seja, que as medidas adotadas sejam

⁵⁷ CARBONELL, Miguel. El Principio de Proporcionalidad y los Derechos Fundamentales. *In*: CARBONELL, Miguel (Ed.). **El Principio de Proporcionalidad y la interpretación constitucional**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008. p. 10.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 11.

necessárias e imprescindíveis ao alcance do objetivo, garantindo o menor impacto social; e a proporcionalidade em sentido estrito, sendo crucial a demonstração da existência e relevância do dano concreto, que erige a aplicação do juízo de proporcionalidade⁵⁹.

Partindo para uma análise mais específica acerca do aparente conflito entre transparência e proteção de dados pessoais, cumpre observar a lição de Álvarez, que assim disserta:

En este sentido, aplicando la metodología habitual en estos casos, cuando se plantee una tensión o conflicto entre el principio de transparencia o el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales, se deberá buscar una solución equilibrada, atendiendo a las circunstancias concurrentes em cada supuesto, a partir de una ponderación razonada entre el interés público em conocer la información y la incidencia que la divulgación de esa información tiene en los derechos de los afectados. Quedan excluidos, en consecuencia, los automatismos y los apriorismos. No procede conceder invariablemente um mayor valor a la protección de los derechos de los afectados, ni es admisible otorgar una primacía automática al objetivo de la transparencia frente al derecho a la protección de datos⁶⁰.

Assim, nota-se que quando se enfrentam os princípios da transparência e da proteção de dados pessoais, nenhum tipo de generalização é cabível. Para se chegar a uma solução eficaz, deve-se analisar detidamente o caso concreto e, de modo específico, chegar a um equilíbrio dinâmico entre os princípios. Deste modo, pode ocorrer que para determinada finalidade seja necessária uma diminuição do nível de privacidade dos cidadãos, visando o interesse público, mas que em outro caso contemporâneo, o qual esteja inserido em outro contexto, a privacidade sobressaia e prepondere sobre o interesse público.

Harmonizar ambos os direitos significa que nem a transparência pública pode justificar a perda de autodeterminação informativa ou a exposição da vida privada dos cidadãos, nem a proteção da privacidade pode ser um pretexto para impedir o livre fluxo de informação e a accountability das instituições públicas⁶¹.

⁵⁹ VILLAVERDE, Ignacio. La Resolución de Conflictos entre Derechos Fundamentales. El Principio de Proporcionalidade. *In*: CARBONELL, Miguel (Ed.). **El Principio de Proporcionalidad y la interpretación constitucional**. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008. p. 183-184.

⁶⁰ ÁLVAREZ, José Luís Rodríguez. Transparencia y protección de datos personales: critérios legales de conciliación. *In*: AMETLLER, Dolors Canals (Ed.). **Datos: Protección, Transparencia y Buena Regulación**. Girona: Documenta Universitaria, 2016. p. 83.

⁶¹ BENTO, Leonardo Valles. Critérios de Ponderação entre o Direito de Acesso à Informações Públicas e o Direito à Proteção de Dados Pessoais: Lições a Partir do Modelo Espanhol. **Revista da CGU**. Brasília, vol. 12, nº 22, p. 184-195, jul-dez 2020. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/issue/view/35>. Acesso em: 15 nov. 2021. p. 185.

O que se deve buscar, portanto, é a harmonização dos princípios, posto que a proteção de dados e a transparência pública, em verdade, não rivalizam, mas sim se complementam, ambos sendo engrenagens fundamentais na dinâmica democrática atual⁶².

A aplicação do princípio da proporcionalidade e dos demais atrelados à técnica da ponderação, apesar de aparentemente ser de responsabilidade do judiciário, posto que este faz o julgamento dos casos concretos, também é da competência do legislativo que, nomeadamente em sua função legiferante, pode assumir a fase inicial de ponderação, propondo no texto normativo direcionamentos acerca da melhor forma de equalizar situações limítrofes entre princípios⁶³.

Tratamento legislativo do equilíbrio entre transparência e proteção de dados

As legislações referentes à transparência e ao acesso à informação, tanto em âmbito nacional quanto internacional, partem do pressuposto de que a divulgação de dados é a regra, e que a privacidade e o sigilo são exceções. Assim, tem-se que “cabe à autoridade pública demonstrar que a informação solicitada está sujeita a uma das hipóteses de restrição, uma vez que a presunção estabelecida pelo regime jurídico de acesso a informações é a de que a negativa é uma exceção ao princípio da máxima divulgação.”⁶⁴

No plano internacional, entre as normas e regulações que tratam do conflito principiológico em comento, encontra-se um bom exemplo em uma recomendação do Conselho da Europa (CE), o qual definiu que ao endereçar a questão da limitação de acesso a documentos oficiais, as restrições estabelecidas devem buscar proteger, entre outros, a privacidade e outros interesses privados legítimos⁶⁵.

⁶² AMARAL, Greycielle; CAVALCANTI, Caio Mário Lana; FORTINI, Cristiana. LGPD X LAI: Sintonia ou Antagonismo? *In*: PIRONTI, Rodrigo (Coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 111.

⁶³ ÁLVAREZ, José Luís Rodríguez. Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación. *In*: AMETLLER, Dolors Canals (Ed.). **Datos: Protección, Transparencia y Buena Regulación**. Girona: Documenta Universitaria, 2016. p. 83.

⁶⁴ Ribeiro, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. Privacidade e Transparência: Aplicação dos Testes de Dano e Interesse Público em Recursos da LAI. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 21, n. 125, p. 615-643, 2020. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/136>>. Acesso em: 16 nov. 2021. p. 621.

⁶⁵ MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009. p. 36.

No continente americano, nota-se previsões normativas semelhantes na Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública, que em seu art. 32 positiva:

Artigo 32 – Informação confidencial

1. Os sujeitos obrigados podem negar o acesso à informação pública quando sua divulgação possa prejudicar os seguintes interesses privados:
 - a. direito à privacidade, inclusive aquela relacionada à vida, à saúde ou à segurança, bem como o direito à honra e à própria imagem;
 - b. os dados pessoais cuja divulgação necessite o consentimento dos titulares; (...) ⁶⁶.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/11 e seu Decreto Regulamentador nº 7.724/12⁶⁷, aplicados no Brasil, também endereçam pontos referentes ao aparente conflito entre proteção de dados e privacidade e transparência pública. Neste sentido, o art. 31 da LAI positivou que “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.”⁶⁸.

O mesmo artigo, em seu § 1º, II, informa que as informações pessoais dos cidadãos poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizado desde que haja uma previsão legal ou consentimento expresso do titular dos dados. Ainda, pontua que o consentimento do titular poderá não ser exigido nos casos em que as informações pessoais forem necessárias para, entre outros, a proteção do interesse público e geral preponderante (Art. 31, § 3º, V, LAI), argumento este que é o mais utilizado para viabilizar o tratamento e publicação dos dados pessoais relativos à vacinação contra a COVID-19 no Brasil.

Entretanto, especificamente acerca da situação referente à vacinação contra a COVID-19, para além da mera análise do interesse público envolvido, o que

⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo sobre Acesso à Informação Público 2.0.** Disponível em: <http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

⁶⁷ BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 16 mai. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso: 14 nov. 2021.

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.html>. Acesso: 04 nov. 2021.

possivelmente permitiria a publicação dos dados pessoais em portais públicos, deve-se levar em conta, entre outros documentos, o Regulamento Sanitário Internacional elaborado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e adotado pelo Brasil a partir do Decreto nº 10.212/2020, que em seu art. 45 assim positiva:

Artigo 45 Tratamento de dados pessoais

1. As informações de saúde coletadas ou recebidas por um Estado Parte de outro Estado Parte ou da OMS, consoante este Regulamento, referentes a pessoas identificadas ou identificáveis, deverão ser mantidas em sigilo e processadas anonimamente, conforme exigido pela legislação nacional.
2. Não obstante o Parágrafo 1º, **os Estados Partes poderão revelar e processar dados pessoais quando isso for essencial para os fins de avaliação e manejo de um risco para a saúde pública, no entanto os Estados Partes, em conformidade com a legislação nacional, e a OMS devem garantir que os dados pessoais sejam:**
 - (a) **processados de modo justo e legal, e sem outros processamentos desnecessários e incompatíveis com tal propósito;**
 - (b) **adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito;**
 - (c) **acurados e, quando necessário, mantidos atualizados; todas as medidas razoáveis deverão ser tomadas a fim de garantir que dados imprecisos ou incompletos sejam apagados ou retificados; e**
 - (d) **conservados apenas pelo tempo necessário**⁶⁹.

Desta maneira, atesta-se que para garantir o correto tratamento dos dados pessoais dos cidadãos, especialmente com relação aos dados de saúde envolvidos no tratamento realizado em função da vacinação contra a COVID-19, não basta a simples constatação da presença de interesse público evidente na matéria, posto que somado a este fator, deve-se manter em perspectiva a necessidade do tratamento de dados com foco na segurança, integridade, confidencialidade e qualidade dos dados pessoais.

Novas abordagens para a compatibilização dos princípios

Diante do cenário apresentado, conclui-se que o caminho para se compatibilizar e utilizar corretamente a proporcionalidade em questões limítrofes entre transparência e proteção de dados, é o de reconhecer a complementariedade de um ao outro, como versa o professor Leonardo Valles:

Por um lado, é preciso reconhecer que o direito de acesso à informação e o direito à proteção de dados pessoais desempenham papéis complementares em

⁶⁹ BRASIL. Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 jan. 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm>. Acesso: 14 nov. 2021.

uma sociedade democrática. Ambos buscam assegurar o accountability de instituições aos indivíduos, numa era em que a informação se torna um poderoso instrumento de controle e, nesse sentido, também uma ameaça. Tornar o Estado transparente ao escrutínio dos cidadãos e, ao mesmo tempo, assegurar a opacidade do cidadão ao escrutínio do Estado, são dois lados de uma mesma moeda⁷⁰.

No mesmo sentido, analisando-se de modo específico as relações entre a LAI e a LGPD, entende-se que “a LGPD não deve ser encarada como obstáculo ao uso de dados pessoais para tais finalidades, mas sim como mais uma referência normativa da forma balanceada de fazê-lo protegendo direitos e liberdades fundamentais e garantindo a saúde pública ao mesmo tempo.”⁷¹. Assim, cumpre reforçar a visão de que a virtude em tal confronto encontra-se no equilíbrio das forças dos princípios da proteção de dados e da transparência, reconhecendo que ambos compartilham do mesmo objetivo, a garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos.

Para tanto, novas abordagens que passem pelo respeito à privacidade dos cidadãos e pela necessária transparência e *accountability* governamental, devem entrar em cena para auxiliar na orientação das atuações da sociedade e do Poder Público especialmente em um contexto pandêmico, como o que se está experienciando. Neste enfoque, instituições como a Electronic Frontier Foundation (EFF), têm publicado uma série de princípios que devem ser observados no tratamento de dados pessoais durante a pandemia da COVID-19, dentre eles: a necessidade e proporcionalidade do tratamento, a transparência e o respeito ao devido processo durante os processamentos, e a existência de datas limites para a eliminação dos dados⁷².

No Brasil, o instituto Data Privacy elaborou um relatório acerca da privacidade na pandemia da COVID-19, no qual publicou diretrizes para auxiliar os governantes nas tomadas de decisão que estejam relacionadas ao tratamento de dados pessoais em razão

⁷⁰ BENTO, Leonardo Valles. Critérios de Ponderação entre o Direito de Acesso à Informações Públicas e o Direito à Proteção de Dados Pessoais: Lições a Partir do Modelo Espanhol. **Revista da CGU**. Brasília, vol. 12, nº 22, p. 184-195, jul-dez 2020. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/issue/view/35>. Acesso em: 15 nov. 2021. p. 188.

⁷¹ BIONI, Bruno; MONTEIRO, Renato Leito; RIELLI, Mariana; ZANATTA, Rafael. **Relatório Privacidade e Pandemia: Recomendações para o Uso Legítimo de Dados no Combate à COVID-19. Conciliando o combate à COVID-19 com o uso legítimo de dados pessoais e o respeito aos direitos fundamentais**. São Paulo: Data Privacy Brasil, 2020. p. 12.

⁷² GUARIGLIA, Matthew; SCHWARTZ, Adam. Protecting Civil Liberties During a Public Health Crisis. **Electronic Frontier Foundation**. San Francisco, 2020. Disponível em: <<https://www.eff.org/deeplinks/2020/03/protecting-civil-liberties-during-public-health-crisis>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

da COVID-19, elegendo cinco passos que devem ser seguidos para avaliar a adequação de suas ações: (1) Avaliação da necessidade da elaboração de política de saúde centrada em dados; (2) Definição da finalidade e necessidade do tratamento de dados; (3) Definição do ciclo de vida e descarte; (4) Definição de salvaguardas específicas para direitos fundamentais; (5) Garantia de publicidade, transparência e participação⁷³.

No mesmo referido relatório ainda são pontuados princípios que devem permear todas as atitudes do Poder Público no tratamento de dados, destacando-se a necessidade de uma motivação fundamentada, a definição de finalidade específica de forma expressa, a limitação ao mínimo necessário, a definição de ciclo de vida dos dados, e a transparência ativa⁷⁴.

Tendo em vista as atitudes preventivas e estratégicas que devem ser tomadas para garantir um tratamento de dados pessoais adequado e que responda eficazmente ao interesse público, uma abordagem baseada na análise de riscos se apresenta como uma opção importante a ser levada em consideração quando se busca harmonizar os princípios discutidos em casos concretos⁷⁵. A praxe do Poder Público é de ter um raciocínio enviesado para a obtenção de certos resultados, esquecendo de analisar e garantir a adequação dos processos que levam aos objetivos esperados. Com uma mudança neste raciocínio, passando-se a privilegiar um exame prévio acerca dos riscos e dos interesses envolvidos nas ações do Poder Público, os processos se tornariam mais íntegros, seguros e refletiriam os preceitos fundamentais da sociedade⁷⁶.

Uma forma de aplicar esta abordagem baseada em riscos na definição dos objetivos do Poder Público é através dos testes de dano e de interesse público. O primeiro deve ser aplicado sempre que for notada a possibilidade de determinada ação do Poder Público gerar danos a terceiros, de forma a avaliar a probabilidade e intensidade do possível dano. O segundo, trata-se de avaliar se o benefício ao interesse público que pode ser alcançado com a ação a ser tomada suplanta os riscos de dano que podem atingir os cidadãos. A partir de análises deste tipo, é possível se vislumbrar a adequação e

⁷³ BIONI, Bruno; MONTEIRO, Renato Leito; RIELLI, Mariana; ZANATTA, Rafael. **Relatório Privacidade e Pandemia: Recomendações para o Uso Legítimo de Dados no Combate à COVID-19. Conciliando o combate à COVID-19 com o uso legítimo de dados pessoais e o respeito aos direitos fundamentais**. São Paulo: Data Privacy Brasil, 2020. p. 6.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁷⁵ RUBINSTEIN, Ira S.; HARTZOG, Woodrow. Anonymization and Risk. **Washington Law Review**, vol. 91, p. 703-760, 2016. Washington: University of Washington, 2016. p. 706.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 729.

oportunidade para a tomada de decisão do Poder Público, tornando-a mais lúcida e informada.

Teste de Dano e de Interesse Público

Leis e regulações nacionais e internacionais já se ocupam em tratar de como deve ocorrer a aplicação dos testes de dano e de interesse público. De forma a ilustrar tal fato, apresenta-se, nesta ordem, a previsão na Lei Modelo Interamericana sobre Acesso à Informação Pública e no catálogo de “Principles on Freedom of Information Legislation” do Article 19:

Artigo 54 – Ônus da Prova

1. O ônus da prova recairá na Autoridade Pública, à qual caberá demonstrar que a informação solicitada está sujeita a uma das exceções constantes dos artigos 32 e 33 acima. Em especial, a Autoridade Pública estabelecerá:

- a. que a exceção é legítima e estritamente necessária em uma sociedade democrática baseada nas normas e na jurisprudência do Sistema Interamericano;
- b. que a divulgação da informação poderia causar dano substancial a um interesse protegido por esta Lei; e
- c. que a probabilidade e o grau desse dano são superiores ao interesse público na divulgação da informação⁷⁷.

Principle 4 – Limited Scope of Exceptions

Exceptions should be clearly and narrowly drawn and subject to strict “harm” and “public interest” tests

All individual requests for information from public bodies should be met unless the public body can show that the information falls within the scope of the limited regime of exceptions. A refusal to disclose information is not justified unless the public authority can show that the information meets a strict three-part test:

- the information must relate to a legitimate aim as provided for in international law;
- disclosure must threaten to cause substantial harm to that aim; and
- the harm to the aim must be greater than the public interest in having the information⁷⁸.

⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Modelo sobre Acesso à Informação Pública 2.0.** Disponível em: <http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/Publicacao_Lei_Modelo_Interamericana_2_0_Acesso_Informacao_Publica.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

⁷⁸ ARTICLE 19. The Public’s Right to Know: Principles on Right to Information Legislation. **ARTICLE 19**, London, 2016. Disponível em: <https://www.article19.org/data/files/RTI_Principles_Updated_EN.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

Conforme se observa, a aplicação dos testes de dano e interesse público é um ponto essencial para garantir a justeza da publicação e da liberação de acesso à informações aos cidadãos. Importante notar que, apesar de se apresentarem, neste trabalho, como dois testes diferentes, em verdade, eles se complementam. Assim, na prática, ocorre primeiro a avaliação dos riscos de dano que podem surgir a partir de determinada ação do Poder Público (teste de dano), e após confirmada a possibilidade e severidade do dano, parte-se para a análise de se os benefícios trazidos ao interesse público serão mais relevantes que os danos a serem sofridos pelos cidadãos (teste de interesse público).

Cumpra salienta que para que os referidos testes cumpram com sua função de servirem de insumo para que os governantes possam avaliar o cabimento e viabilidade da publicação de determinada informação pública aos cidadãos, estes devem ser realizados para cada caso concreto, de forma a englobarem aspectos específicos do contexto que envolve a situação testada, buscando fazer com que a decisão a ser tomada após a análise dos testes seja a mais adequada possível e que reflita os anseios da sociedade⁷⁹.

O teste de dano, que se trata de uma análise de riscos acerca da possibilidade da ocorrência de dano e da magnitude do impacto que pode atingir aos cidadãos, conforme explicado, apresenta-se como a etapa inicial do complexo que compreende o teste de dano e de interesse público. Assim, disserta Pérez:

La prueba de daño en materia de acceso a la información surge como una respuesta a la necesidad de establecer nuevos estándares en materia constitucional que ayuden a realizar interpretaciones que resulten más adecuadas para poder garantizar y afectar lo menos posible los principios que se contemplan en la norma fundamental, específicamente aquellos que convergen con el derecho de acceso a la información.⁸⁰

Para auxiliar na realização adequada do teste de dano, o Information Commissioner's Office (ICO) publicou uma diretiva acerca dos passos principais a serem trilhados pelo Poder Público quando da aplicação do teste de dano em casos concretos. São 3 partes principais para se executar o teste, quais sejam: (1) deve-se, primeiramente,

⁷⁹ ÁLVAREZ, José Luís Rodríguez. Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación. In: AMETLLER, Dolors Canals (Ed.). **Datos: Protección, Transparencia y Buena Regulación**. Girona: Documenta Universitaria, 2016. p. 102.

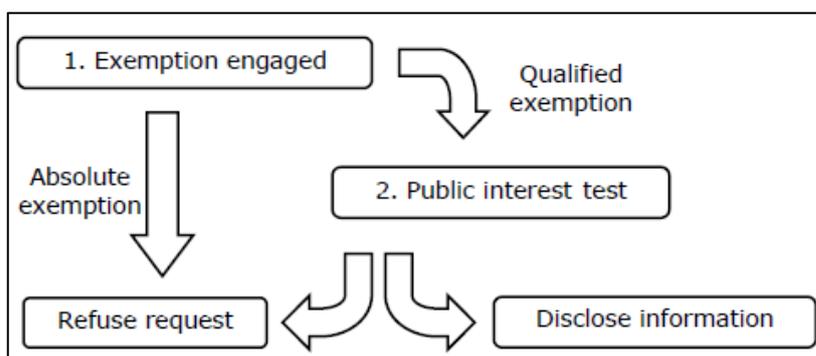
⁸⁰ PÉREZ, Benjamín Alejandro Cervantes. **La Prueba de Daño en Materia de Acceso a la Información. Análisis Crítico y Propuesta Metodológica para su Aplicación**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. p. 43.

identificar se os interesses que estão sendo ameaçados pela possível publicação são hipóteses de exceção ao acesso à informação, na forma das leis nacionais e internacionais que tratam deste assunto; (2) passando da primeira etapa, segue-se para a identificação da natureza do dano, devendo-se averiguar se o risco de dano é real, atual e substancial, e se há um liame causal entre a publicação das informações e o dano a ser causado; (3) e, por fim, deve-se examinar a probabilidade de ocorrência do dano, buscando-se analisar qual o grau de certeza que a publicação das informações gerará o referido dano⁸¹.

Tendo, portanto, sido realizado o teste de dano, e observado que o Poder Público pretende publicar informações que são exceções na lei nacional de acesso à informação, que sua publicação apresenta um risco real de gerar determinado dano aos cidadãos, e que a probabilidade de ocorrência deste dano é alta, parte-se para a análise do interesse público, visando atestar se os motivos para realizar a publicação suplantam os riscos de danos que pode causar.

As informações que fazem parte das exceções à regra geral de ampla transparência e publicação de dados pelo Poder Público, podem ser tanto parte de exceções absolutas, quanto qualificadas. No caso das exceções absolutas, independentemente do interesse público envolvido, as informações não poderão ser publicadas. Já com relação às exceções qualificadas, poderão ser publicadas se for realizado um teste de interesse público que comprove o cabimento da publicação, em razão da preponderância do interesse público acerca da matéria:

82



⁸¹ INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. The Prejudice Test. **Information Commissioner's Office**, London. Disponível em: < https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1214/the_prejudice_test.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021. p. 2.

⁸² INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. The Public Interest Test. **Information Commissioner's Office**, London. Disponível em: < https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021. p. 5.

Para a aplicação correta do teste do interesse público, o ICO também oferece um guia acerca dos principais pontos a serem observados durante a sua execução, podendo-se destacar: a importância do teste ser aplicado de modo específico a uma situação concreta e bem delimitada com relação ao contexto no qual está envolvida; a necessidade da autoridade que estiver aplicando o teste realizar o balanceamento e a ponderação da situação em jogo, devendo escutar atentamente aos argumentos de ambas as partes interessadas na questão; o dever da autoridade de analisar se de fato é o interesse público que está sendo levado em consideração, e não apenas alguma questão que é do interesse momentâneo da sociedade; e, por fim, o fato de ser essencial que o interesse público analisado seja comparado com o possível dano que a publicação causará, e em sendo o interesse preponderante, que se determine a publicação das informações⁸³.

Por envolver, via de regra, o balanceamento entre dois princípios constitucionais, os testes de dano e de interesse público devem ser uma ferramenta utilizada pelo Poder Público para examinar as questões referentes ao enfrentamento entre privacidade e transparência pública durante a COVID-19, apresentando-se como um instrumento ideal para guiar a decisão das autoridades quanto a como estabelecer o equilíbrio entre os referidos princípios no caso concreto:

A aplicação do teste do interesse público também permite afastar a proteção da privacidade em prol de um “interesse público geral e preponderante” (inciso V do parágrafo 3o do artigo 31) ou para viabilizar a “realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem” (inciso II do mesmo dispositivo). Esse teste se realiza, portanto, por meio do balanceamento do interesse público em entregar a informação e do o interesse privado em proteger a informação sigilosa. Esse balanceamento operaria por prospecção de resultado, isto é, se a informação é fundamental para a finalidade da norma, qual seja, a promoção da transparência e do controle e participação sociais⁸⁴.

Pela utilidade destes testes em relação a questões que envolvem interesses públicos e privados, vários países já o utilizam como forma de avaliar as melhores medidas a serem aplicadas na prática de um aparente conflito principiológico, como o

⁸³ INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. The Public Interest Test. **Information Commissioner's Office**, London. Disponível em: < https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1183/the_public_interest_test.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021. p. 2-3.

⁸⁴ Ribeiro, Érica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. Privacidade e Transparência: Aplicação dos Testes de Dano e Interesse Público em Recursos da LAI. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 21, n. 125, p. 615-643, 2020. Disponível em: < <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/136>>. Acesso em: 16 nov. 2021. p. 625.

México, Nova Zelândia, Eslovênia, Estados Unidos⁸⁵. Em razão disto, acredita-se também ser uma medida necessária e salutar na garantia à segurança e integridade dos dados pessoais tratados em razão da pandemia da COVID-19, inclusive no que diz respeito ao processamento de dados pessoais referentes à vacinação.

Melhores Práticas Internacionais

A pandemia da COVID-19 trouxe consigo novas oportunidades de desenvolvimento social e científico que para sua concretização se utilizam massivamente do tratamento de dados pessoais dos cidadãos. Esta realidade, reforça-se, não deve ser encarada com receio, posto que grandes avanços podem surgir a partir da utilização responsável e adequada do processamento de dados.

A área da saúde pública foi uma das mais discutidas durante a pandemia, especialmente acerca de inovações para tornar a prestação de serviços mais personalizada e eficaz. Neste sentido, várias instituições como a Open Data Institute – ODI, vêm estudando e incentivando a utilização de dados pessoais de saúde dos cidadãos para finalidades secundárias, visando o detalhamento de pesquisas envolvendo estes dados, que permitam o desenvolvimento do sistema de saúde e a adoção de medidas mais eficazes contra possíveis doenças:

This secondary use of health data can enable a wide range of benefits across the entire healthcare system. These include opportunities to optimise service, reduce health inequalities by better allocating resources, and enhance personalized healthcare – for example, by comparing treatments for people with similar characteristics. It can also help innovation by extending research data to assess whether new therapies would work for a broader population⁸⁶.

Contudo, para garantir que os tratamentos de dados pessoais ocorram de forma alinhada com as expectativas do titular, e respeitando a segurança, transparência, integridade e qualidade dos dados, faz-se necessária uma série de medidas referentes à privacidade dos cidadãos a serem tomadas pelo Poder Público. Com este fim, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) publicou uma

⁸⁵ BANISAR, David. **The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts**. Washington: The World Bank, 2011. P. 20

⁸⁶ BOYD, Mark; ZIMETA, Milly; TENNISON, Jeni; ALASSOW, Mahad. Secondary Use of Health Data in Europe. **Open Data Institute**, London, 2021. Disponível em: < <https://theodi.org/article/white-paper-eu-policy-on-secondary-use-of-health-data/>>. Acesso em: 20 nov. 2021. p. 5.

normativa com recomendações para os governos acerca de como desempenhar o tratamento de dados durante a pandemia.

Entre as orientações da OCDE, destacam-se as seguintes: os governos devem promover a utilização responsável dos dados pessoais, sem permitir que sejam executados tratamentos invasivos e excessivos contra os cidadãos; as autoridades de proteção de dados devem responder aos anseios sociais, deixando claro em que termos está ocorrendo o tratamento de dados, com qual finalidade, e como serão os dados deletados; os governos devem criar uma rede de cooperação nacional e internacional buscando o alinhamento das medidas aplicadas em razão da COVID-19, e a facilitação do compartilhamento de dados; os governos e as autoridades de proteção de dados devem ser transparentes e responsáveis por todas as ações que adotarem, prezando pela constante prestação de contas aos cidadãos⁸⁷.

Neste mesmo sentido, a Open Government Partnership (OGP) publicou guias acerca de como o Poder Público deveria publicar informações acerca da vacinação contra a COVID-19 nos portais públicos. Em suas orientações, a OGP indicou a importância do monitoramento e da publicação de informações referentes à aplicação das vacinas, englobando contratos assinados pelo Poder Público, a quantidade de vacinas distribuídas, as estratégias para vacinação de grupos vulneráveis, o número de pessoas vacinadas, entre outros. Também incentiva a publicação de dados desagregados acerca das pessoas vacinadas, dando ênfase na necessidade do respeito à proteção de dados dos cidadãos:

Publish data on vaccine uptake and coverage over time, disaggregated by region, sex, and age group at a minimum:

- Where possible, further disaggregate by type of vaccine, occupation, comorbidities, context (e.g. school, prison), and socioeconomic, ethnic, or any socially disadvantaged group

- Protect personal data privacy by de-identifying recipient data⁸⁸.

Como a decisão referente à publicação ou não de informações nos portais públicos em razão de possíveis riscos à privacidade também é um tópico extremamente relevante

⁸⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Ensuring Data Privacy as We Battle COVID-19. **Organisation for Economic Co-Operation and Development**, Paris, 2020. Disponível em: < <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/ensuring-data-privacy-as-we-battle-covid-19-36c2f31e/>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

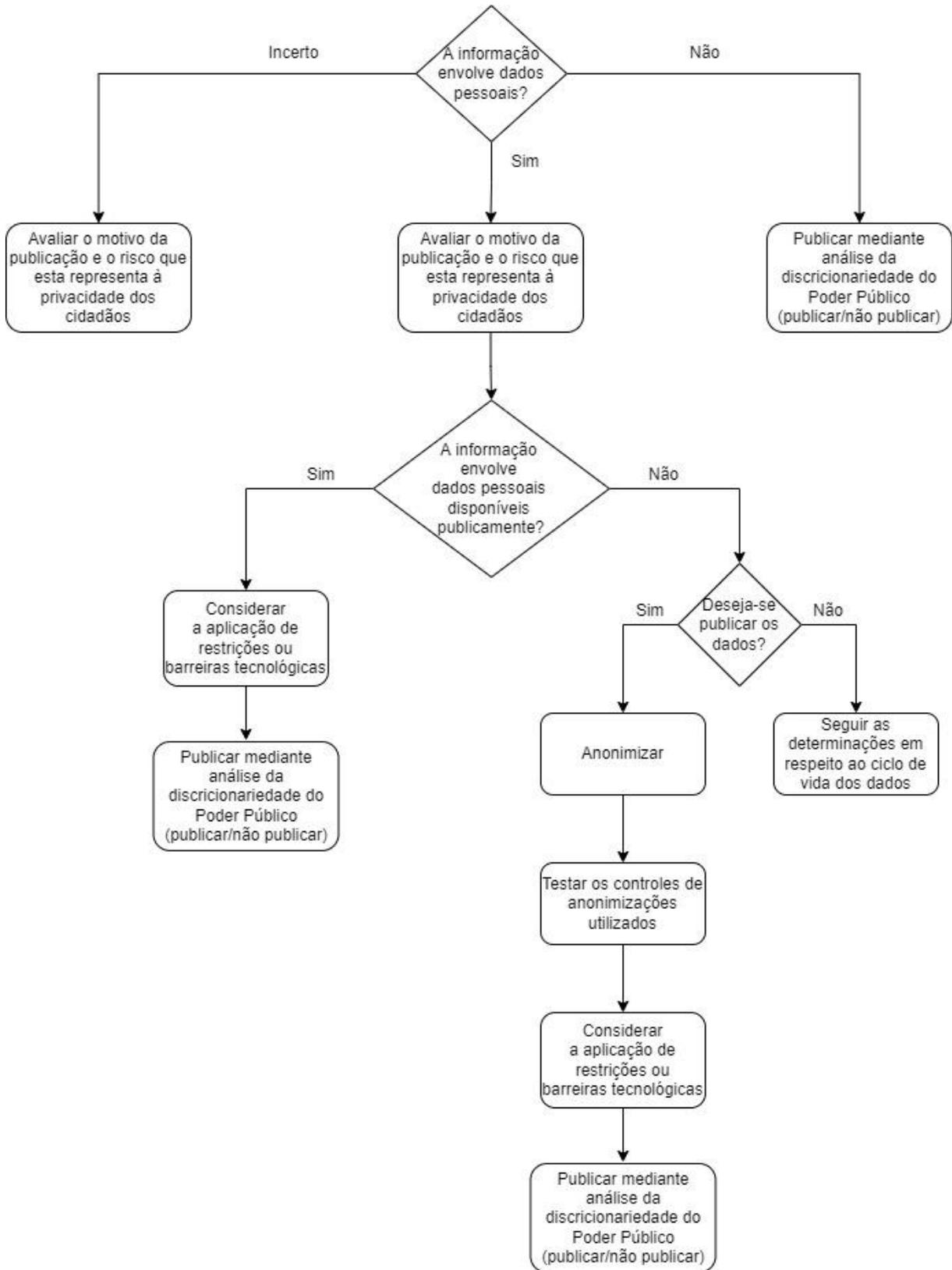
⁸⁸ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. A Guide to Open Government and the Coronavirus: Vaccines. **Open Government Partnership**, Washington, 2021. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-vaccines/>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

às discussões referentes às estratégias de governo aberto, faz-se interessante a análise dos métodos utilizados para a garantia do equilíbrio entre privacidade e transparência nestes cenários.

Assim, importante são as lições das professoras Scassa e Conroy, que para garantir o tratamento adequado dos dados pessoais quando confrontados com a transparência governamental, sugerem: o respeito ao princípio da minimização dos dados, para que sejam coletados e utilizados apenas os dados estritamente necessários para o cumprimento da finalidade escolhida; a comunicação entre os governos nacionais e internacionais para a determinação das melhores práticas a serem adotadas e para troca de experiências; as análises dos possíveis riscos e danos relacionados com a privacidade e proteção de dados pessoais dos cidadãos; a anonimização dos dados; a publicação de avisos informando que aqueles que utilizarem os dados pessoais disponibilizados para finalidades diferentes das autorizadas, estarão responsáveis por possíveis danos que esta atitude possa causar; a instalação de barreiras tecnológicas à reutilização dos dados, quando cabível⁸⁹.

Com fins de ilustrar tais direcionamentos, criou-se um fluxo que torna mais visível para os governantes como podem guiar sua tomada de decisão em casos que envolvam o tratamento de dados pessoais:

⁸⁹ SCASSA, Teresa; CONROY, Amy. Strategies for Protecting Privacy in Open Data and Proactive Disclosure. *Canadian Journal of Law and Technology*. Nova Scotia, vol. 14, n. 2, p. 215-262, 2016. Passim.



⁹⁰ SCASSA, Teresa; CONROY, Amy. Strategies for Protecting Privacy in Open Data and Proactive Disclosure. *Canadian Journal of Law and Technology*. Nova Scotia, vol. 14, n. 2, p. 215-262, 2016. p. 257. Trad. Livre.

Para além das estratégias e orientações demonstradas, é também importante observar e investigar novas formas de tratamento de dados que são utilizados em outros países, buscando sempre criar inovação nesta área, visando o benefício da sociedade.

Experiências Internacionais

Foram escolhidos os países da Argentina, Holanda e Alemanha para uma sucinta análise acerca das diferentes estratégias adotadas ou estudadas nestes países, visando a criação de medidas para o tratamento de dados pessoais dos cidadãos durante a pandemia da COVID-19 de forma eficaz e adequada.

A Argentina, com relação aos dados da vacinação contra a COVID-19, adotou a seguinte estratégia:

En el contexto de la crisis sanitaria actual, la Agencia entiende que los datos de quienes hayan sido vacunados contra el COVID-19 según la normativa elaborada por el Ministerio de Salud, y cumpliendo los turnos y etapas correspondientes, podrán ser publicados de forma dissociada. Es decir, se podrá publicar datos básicos como edad y sexo de la persona, fecha de vacunación, etapa del plan de vacunación, pero no aquellos datos que permitan identificarla (por ejemplo, su nombre, número de DNI o identificación tributaria). De esta manera, la ciudadanía podrá conocer si la vacuna fue administrada conforme al plan de vacunación oficial o no y, al mismo tiempo, se resguardará la privacidad de los titulares de los datos⁹¹.

Salienta-se, ainda, que há a possibilidade de divulgação dos dados pessoais dos cidadãos vacinados, contudo, para tanto, faz-se necessário que o titular tenha dado seu consentimento expresso, informado e inequívoco com relação a este tratamento. Assim, observa-se que a estratégia argentina é, em parte, semelhante à brasileira, tendo em vista que preza que divulgação dos dados da vacinação, contudo, efetivamente respeita os dados pessoais dos cidadãos, posto que apenas com a assinatura de um termo de consentimento os dados pessoais dos cidadãos são publicados nos portais públicos, o que não ocorre no Brasil, conforme previamente analisado.

Na Alemanha, uma proposta que está sendo atualmente discutida é a da doação de dados pessoais. Em linhas gerais, a doação de dados é uma estratégia criada com a

⁹¹ AGENCIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Acceso a la Información, Datos Personales y Vacunación Contra el COVID-19. **Agencia de Acceso a la Información Pública**, Buenos Aires, 2021. Disponível em: < https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_vacunacion.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.

finalidade de impulsionar o desenvolvimento da pesquisa científica, através da qual os cidadãos que estiverem interessados, podem livremente fornecer seus dados pessoais para uma instituição ou um grupo de pesquisa específico, para que estes desenvolvam diferentes análises utilizando-se dos dados obtidos, sem, contudo, que isto signifique que as entidades poderão realizar os tratamentos em desrespeito aos princípios eleitos na General Data Protection Law – GDPR⁹².

Data donation is receiving significant attention as a form of citizen participation in health-related research. In a data donation study, participants create a federated dataset by submitting their own personal health data to a shared archive or repository. In some cases, the data may have been collected by the participants themselves. The data can be generated from digital technologies such as wearable devices, traces of online activity such as social media posts, or a patient’s medical tests or electronic health records. The key point is that the dataset is created collaboratively by the people who are represented within it⁹³.

Estudos vêm sendo feitos para analisar a viabilidade da utilização de estratégias de doação de dados como uma alternativa para o tratamento de dados durante a pandemia, e a população alemã está se demonstrando favorável à possibilidade, conforme se observou através da pesquisa desenvolvida pela Data4life, que entrevistou 5.002 cidadãos alemães acerca de assuntos relacionados ao compartilhamento de dados pessoais durante a pandemia.

Foi perguntado aos entrevistados se eles estariam dispostos a compartilhar dados pessoais de saúde com médicos e institutos de pesquisa, e logo em seguida por quais motivos os titulares realizariam este compartilhamento. O resultado foi que 73% (setenta e três por cento) dos entrevistados afirmaram que aceitariam compartilhar seus dados pessoais de saúde, e 53% (cinquenta e três por cento) destes apontaram como principal motivo para o compartilhamento a detecção prévia de pandemias como a da COVID-19⁹⁴.

Uma solução inovadora como a da doação de dados pessoais também se observa em etapa de estudos na Holanda, a partir da utilização do amplo consentimento informado (“broad informed consent”). Trata-se de uma nova modalidade de consentimento através

⁹² BRESIC, Daniela. The German Corona-Data-Donation-App as an Example of the Concept of Data Donation. **CiTiP Blog**. Leuven, 2021. Disponível em: < <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/the-german-corona-data-donation-app-as-an-example-of-the-concept-of-data-donation/>>. Acesso em: 12 nov. 2021.

⁹³ BIETZ, Matthew; PATRICK, Kevin; BLOSS, Cinnamon. Data Donation as a Model for Citizen Science Health Research. **Citizen Science: Theory and Practice**. Maine, Vol. 4, Issue 1, p. 1-11, 2019. p. 1.

⁹⁴ DATA4LIFE. Surveying Germany on coronavirus and data donation. **DATA4LIFE**. Berlin, 2020. Disponível em: < <https://www.data4life.care/en/corona/pulsecheck/>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

do qual o titular poderá autorizar o tratamento de seus dados pessoais para várias finalidades, como para usos secundários dos dados para fins de pesquisa, sem que a cada nova finalidade seja necessário a coleta de novo consentimento. Isto não significa que é uma carta branca para que seja feito todo tipo de tratamento com os dados pessoais, mas sim, é uma forma de facilitar o tratamento de dados para mais de uma finalidade, desde que o objetivo seja claro, que seja assegurada a segurança, integridade e qualidade dos dados, para além da garantia de exercício, por parte dos titulares, dos seus direitos garantidos nas legislações nacionais de proteção de dados⁹⁵.

Em outubro de 2020, foi realizada uma pesquisa a qual observou que do número de 3.708 (três mil, setecentos e oito) cidadãos holandeses que haviam demonstrado interesse prévio no compartilhamento de seus dados para pesquisas, 92.3% (noventa e dois ponto três por cento) destes estariam dispostos a dar um amplo consentimento informado para usos secundários com fins de pesquisa⁹⁶. Ainda, na mesma pesquisa, também foi observado que 42.3% (quarenta e dois ponto três por cento) de todos os entrevistados concederiam permissão para que os seus dados pessoais fossem utilizados para fins secundários relacionados com o desenvolvimento comercial de novos fármacos e aplicativos.

Observa-se, portanto, o surgimento de tendências internacionais que podem auxiliar na maturação de novas ideias para o tratamento de dados pessoais relacionados à pandemia da COVID-19, de forma a garantir tanto o desenvolvimento científico e a criação de conhecimentos a partir da análise de dados, quanto o pleno exercício dos direitos dos titulares de dados, em respeito aos princípios constitucionais da privacidade e da proteção de dados pessoais.

⁹⁵ COUNCIL FOR INTERNATIONAL ORGANIZATIONS OF MEDICAL SCIENCES (CIOMS). **International Ethical Guidelines for Health-related Research Involving Humans**. Geneva: CIOMS, 2016. p. 48.

⁹⁶ RICHTER, Gesine; BORZIKOWSKY, Christoph; LESCH, Wiebke; SEMLER, Sebastian C.; BUNNIK, Eline M.; BUYX, Alena; KRAWCZAK, Michael. Secondary research use of personal medical data: attitudes from patient and population surveys in The Netherlands and Germany. **European Journal of Human Genetics**. Sheffield, vol. 29, Issue 11, p. 495-502, 2021. p. 497.

Conclusão

Os dados pessoais se apresentam como o elemento de maior potencial de transformação da dinâmica realidade que hoje se experiencia. Os benefícios que podem surgir a partir da análise destes dados são incontáveis e possuem capacidade de impactar em todas as áreas do conhecimento humano.

A partir da emergência causada em razão da pandemia da COVID-19, o desenvolvimento de tecnologias que se utilizassem do tratamento de dados pessoais aumentou vertiginosamente, sendo perceptível especialmente no setor da saúde, epicentro de todas as discussões envolvidas na pandemia. O processamento de dados pessoais para finalidades relacionadas à saúde, podem auxiliar, entre outros, na prevenção contra doenças, na criação de novos remédios, na otimização do serviço de saúde pública e, inclusive, no monitoramento e prevenção de possíveis novas pandemias.

Deste modo, é inegável a existência de interesse público na realização de tratamentos de dados pessoais na área da saúde. Além disso, também não se duvida que é essencial aos cidadãos, para que se garanta o pleno exercício de seus direitos fundamentais, que as informações acerca de tópicos relevantes atinentes à pandemia sejam amplamente divulgadas ao público, de forma a dar transparência das atividades desenvolvidas pelo Poder Público.

Contudo, a irrestrita publicação de dados pessoais dos cidadãos em portais governamentais no formato de dados abertos, sem as devidas garantias de segurança e de respeito aos direitos dos titulares (arts. 17 e 18 da LGPD), erige consideráveis riscos à privacidade dos cidadãos. No Brasil, conforme constatado, são publicados no portal OpenDataSus, um conjunto de 16 informações relacionadas a cada cidadão vacinado. Por não ter sido aplicada uma anonimização eficaz, a identificação dos indivíduos é facilmente alcançável a partir do cruzamento de bancos de dados, ou da simples análise de informações como CEP, data de nascimento e sexo, que quando somadas tem grande probabilidade de indicar a identidade de um indivíduo específico.

Os dados publicados, para além dos riscos à privacidade verificados neste trabalho, apresentam também inconsistências em seu preenchimento, tanto por falta de informações quanto por dados repetidos. Este fato atinge fortemente a integridade e

confiabilidade dos dados, tornando o portal uma fonte de informação que não cumpre a função de apresentar dados fidedignos e úteis à sociedade.

Diante deste cenário, o conflito aparente entre transparência e proteção de dados surge como um tópico relevante a ser discutido. Nesta circunstância, a técnica mais indicada a ser aplicada é a da ponderação constitucional, para que através da realização de um juízo de proporcionalidade, seja possível compreender de qual forma se pode dar máxima efetividade a ambos princípios, sem que o confronto seja negativo à sociedade. Para este fim, de análise da situação concreta e tomada de decisão com base na proporcionalidade, uma das medidas observadas pela pesquisa como mais eficazes é a aplicação dos testes de dano e de interesse público, que tangibilizam os prós e contras do caso concreto, e podem servir de subsídio aos governantes em suas decisões.

No caso brasileiro, através da publicação de dados pessoais na forma adotada, não há o cumprimento com o interesse público, que se interessa não por dados pessoais dos indivíduos, mas sim por questões amplas, que envolvem as atitudes do Poder Público para tornar efetivo o combate à pandemia. O tratamento de dados pessoais realizado no contexto da vacinação contra à COVID-19 no Brasil, apresenta-se, em verdade, como um instrumento detrator do direito à autodeterminação informacional dos cidadãos, que fica extremamente exposto a riscos em razão da estratégia de transparência adotada pelo governo brasileiro.

Em virtude da situação evidenciada, urge-se a necessidade de uma revisão nas atividades de tratamento de dados realizadas pelo Poder Público, tendo como foco o respeito à privacidade dos cidadãos, a partir da inserção dos princípios expostos na LGPD na realidade do processamento de dados, prezando-se pela minimização, integridade, transparência, e segurança das informações pessoais dos cidadãos.



Relatório Final

Centro Multiusuário de Desenvolvimento Regional, Big Data e Geoprocessamento

VISÃO GERAL

Foi proposto pela Universidade Estadual da Paraíba a criação de uma análise de dados sobre a vacinação na plataforma *OpenDataSus* observando possíveis inconsistências.

REQUISITOS

Foram analisados os seguintes requisitos:

- A quantidade de IDs repetidos por cada dose de vacina nos microdados e a média de vezes que esses IDs são repetidos;
- Quantos *IDs* tem ao menos uma célula em branco ou com a descrição “sem informação”;

COLETA DOS DADOS

De início foi pensado em baixar todos os dados da plataforma, todavia, como a quantidade de informações é enorme, foi decidido escolher um estado por região do Brasil: Santa Catarina, Espírito Santo, Acre, Paraíba e Mato Grosso do Sul. A base de dados de Santa Catarina foi baixada no dia 19/11/2021, e a dos demais estados no dia 02/12/2021.

SOFTWARE

Para a realização da análise, foi utilizado o *software* R com os pacotes *skimr* e *tidyverse*. O pacote *skimr* contribuiu para a verificação dos dados ausentes em cada base de dados, já o *tidyverse* ajudou na análise exploratória.

BASES DE DADOS

Santa Catarina

Observe abaixo as tabelas de resumo dos dados:

Tabela 1: Resumo das variáveis numéricas na base de dados de Santa Catarina

Variável	(n) Faltantes	Tax Completude	Média	Desvio Padrão
paciente_idade	740	0.999	44.90	18.19
paciente_racacor_codigo	1386977	0.87	1.23	0.69
paciente_endereco_coibgemunicipio	23160	0.999	417726.0836	26760.23
paciente_endereco_copais	23057	0.999	10	0.209
paciente_endereco_cep	382949	0.996	87793.970045	8455.472
estabelecimento_valor	0	1	3648054.377	2167333.465
estabelecimento_municipio_codigo	0	1	420874.4999	527.423
vacina_grupoatendimento_codigo	0	1	12979.8450	111425.979
vacina_categoria_codigo	127082	0.998	5.507	13.268
vacina_codigo	0	1	86.073	0.99
id_sistema_origem	0	1	17244.967	1607.859
vacina_numdose	0	1	2.94	6.93

Observe que os dados possuem poucos dados faltantes em relação ao total de linhas contidas na base de dados.

Tabela 2: Resumo das variáveis categóricas na base de dados de Santa Catarina

Variável	(n) Faltantes	Tax Completude	(n) Únicos
document_id	0	1	10633003
paciente_id	5	0.99	5904144
paciente_datanascimento	5	0.99	32934
paciente_enumsexobiologico	5	0.99	3
paciente_racacor_valor	1386977	0.86	5
paciente_endereco_nmmunicipio	23115	0.99	4847
paciente_endereco_nmpais	23057	0.99	11
paciente_endereco_uf	23160	0.99	28
paciente_nacionalidade_enumnacionalidade	5076	0.99	3
estabelecimento_razaosocial	0	1	403
estabelecimento_nofantasia	0	1	1051
estabelecimento_municipio_nome	0	1	295
estabelecimento_uf	0	1	1
vacina_grupoatendimento_nome	0	1	88
vacina_categoria_nome	127082	0.98	20
vacina_lote	0	1	2512
vacina_fabricante_nome	0	1	5
vacina_fabricante_referencia	3147716	0.70	6
vacina_dataaplicacao	0	1	323
vacina_descricao_dose	0	1	9
vacina_nome	0	1	5
sistema_origem	0	1	15
data_importacao_rnds	0	1	5167137

Observe que nas colunas categóricas nota-se uma coluna com 70% de completude em seu conteúdo.

Mato Grosso do Sul

Tabela 3: Resumo das variáveis numéricas na base de dados do Mato Grosso do Sul

Variável	(n) faltantes	tax completude	Média	Desvio Padrão
paciente_idade	371	0.99	43.47450243	19.02128553
paciente_racacor_codigo	388188	0.90	2.056555182	1.21627677
paciente_endereco_coibgemunicipio	10782	0.97	494253.5048	35578.26911
paciente_endereco_copais	10343	0.97	10.00171041	0.2321960161
paciente_endereco_cep	189097	0.95	78122.58809	8909.903177
estabelecimento_valor	0	1	3042872.656	2631397.913
estabelecimento_municipio_codigo	0	1	500401.2309	207.8865151
vacina_grupoatendimento_codigo	0	1	5852.235873	72864.14774
vacina_categoria_codigo	5034	0.98	5.708616805	9.341856968
vacina_codigo	0	1	86.18532404	0.9934759855
id_sistema_origem	0	1	17220.04167	1137.012695
vacina_numdose	0	1	3.466363472	7.682274573

Acima vê-se que as colunas possuem poucos dados nulos em seu conteúdo.

Tabela 4: Resumo das variáveis categóricas na base de dados do Mato Grosso do Sul

Variável	(n) faltantes	tax complete	(n) Únicos
document_id	0	1	4239736
paciente_id	1	0.99	2227515
paciente_datanascimento	1	0.99	31969
paciente_enumsexobiologico	1	0.99	3
paciente_racacor_valor	388188	0.90	5
paciente_endereco_nmmunicipio	10364	0.997	4386
paciente_endereco_nmpais	10343	0.997	10
paciente_endereco_uf	10782	0.997	28
paciente_nacionalidade_enumnacionalidade	1498	0.999	3
estabelecimento_razaosocial	0	1	164
estalecimento_nofantasia	0	1	542
estabelecimento_municipio_nome	0	1	79
estabelecimento_uf	0	1	1
vacina_grupoatendimento_nome	0	1	88
vacina_categoria_nome	5034	0.998	20
vacina_lote	0	1	5460
vacina_fabricante_nome	0	1	5
vacina_fabricante_referencia	1765085	0.58	3
vacina_dataaplicacao	0	1	319
vacina_descricao_dose	0	1	9
vacina_nome	0	1	5
sistema_origem	0	1	6
data_importacao_rnds	0	1	2575388

Acima vê-se que há apenas uma coluna com 58% dos dados completos.

Acre

Tabela 5: Resumo das variáveis numéricas na base de dados do Acre

Variável	(n) faltantes	tax completude	Média	Desvio Padrão
paciente_idade	73	0.999927084	38.96699062	17.92438469
paciente_racacor_codigo	124214	0.8759289299	3.0972908	0.9764743635
paciente_endereco_coibgemunicipio	5992	0.9940148948	124583.7241	37060.56688
paciente_endereco_copais	5979	0.9940278799	10.00141483	0.4702014756
paciente_endereco_cep	145703	0.8544646567	69772.32716	4221.974297
estabelecimento_valor	0	1	5077894.793	2257446.061
estabelecimento_municipio_codigo	0	1	120036.9124	13.72479315
vacina_grupoatendimento_codigo	0	1	16481.98283	126063.1067
vacina_categoria_codigo	207	0.9997932382	5.07920615	14.54932997
vacina_codigo	0	1	86.06491522	1.027149849
id_sistema_origem	0	1	16344.60892	90.25936591
vacina_numdose	0	1	2.178866945	4.984638633

Acima vê-se que os dados possuem poucos dados faltantes em seu conteúdo.

Tabela 6: Resumo das variáveis categóricas na base de dados do Acre

Variável	(n) faltantes	tax complete	(n) Únicos
document_id	0	1	1001152
paciente_id	0	1	581139
paciente_datanascimento	0	1	29397
paciente_enumsexobiologico	0	1	2
paciente_racacor_valor	124214	0.8759289299	5
paciente_endereco_nmmunicipio	5980	0.994026881	2021
paciente_endereco_nmpais	5979	0.9940278799	5
paciente_endereco_uf	5992	0.9940148948	28
paciente_nacionalidade_enumnacionalidade	549	0.9994516317	3
estabelecimento_razaosocial	0	1	45
estalecimento_nofantasia	0	1	129
estabelecimento_municipio_nome	0	1	22
estabelecimento_uf	0	1	1
vacina_grupoatendimento_nome	0	1	85
vacina_categoria_nome	207	0.9997932382	20
vacina_lote	0	1	158
vacina_fabricante_nome	0	1	5
vacina_fabricante_referencia	1598	0.9984038388	3
vacina_dataaplicacao	0	1	315
vacina_descricao_dose	0	1	5
vacina_nome	0	1	5
sistema_origem	0	1	2
data_importacao_rnds	0	1	902100

Acima vê-se que os dados possuem poucos dados faltantes em seu conteúdo.

Paraíba

Tabela 7: Resumo das variáveis numéricas na base de dados da Paraíba

Variável	(n) faltantes	tax completude	Média	Desvio Padrão
paciente_idade	1070	0.999813656	44.8369721	19.13381948
paciente_racacor_codigo	816384	0.85782407	2.655420109	1.151796292
paciente_endereco_coibgemunicipio	33280	0.9942041797	253025.6595	20332.34406
paciente_endereco_copais	33253	0.9942088819	10.00021686	0.1922160898
paciente_endereco_cep	458855	0.9200889087	57834.95186	5585.434105
estabelecimento_valor	0	1	4016010.806	2442030.388
estabelecimento_municipio_codigo	0	1	250787.0284	438.9092864
vacina_grupoatendimento_codigo	0	1	786.4761338	22295.68711
vacina_categoria_codigo	5565	0.9990308371	3.074293333	5.362316632
vacina_codigo	0	1	86.10017713	0.9514598722
id_sistema_origem	0	1	16947.06749	1139.340316
vacina_numdose	0	1	3.366881868	8.105394868

Acima vê-se que os dados possuem poucos dados faltantes em seu conteúdo.

Tabela 8: Resumo das variáveis categóricas na base de dados da Paraíba

Variável	(n) faltantes	tax completeude	(n) Únicos
document_id	0	1	5742069
paciente_id	2	0.9999996517	3161955
paciente_datanascimento	2	0.9999996517	33308
paciente_enumsexobiologico	2	0.9999996517	3
paciente_racacor_valor	816384	0.85782407	5
paciente_endereco_nmmunicipio	33273	0.9942053988	3521
paciente_endereco_nmpais	33253	0.9942088819	5
paciente_endereco_uf	33280	0.9942041797	28
paciente_nacionalidade_enumnacionalidade	3595	0.9993739191	3
estabelecimento_razaosocial	0	1	292
estalecimento_nofantasia	0	1	837
estabelecimento_municipio_nome	0	1	223
estabelecimento_uf	0	1	1
vacina_grupoatendimento_nome	0	1	88
vacina_categoria_nome	5565	0.9990308371	20
vacina_lote	0	1	2104
vacina_fabricante_nome	0	1	5
vacina_fabricante_referencia	46786	0.9918520659	6
vacina_dataaplicacao	0	1	381
vacina_descricao_dose	0	1	10
vacina_nome	0	1	5
sistema_origem	0	1	4
data_importacao_rnds	0	1	3386009

Acima vê-se que os dados possuem poucos dados faltantes em seu conteúdo.

Espírito Santo

Tabela 9: Resumo das variáveis numéricas na base de dados do Espírito Santo

Variável	(n) faltantes	tax completude	Média	Desvio Padrão
paciente_idade	709	0.9998855903	45	19
paciente_racacor_codigo	1348450	0.7824037938	2	1
paciente_endereco_coibgemunicipio	20854	0.996634839	320,181	15,455
paciente_endereco_copais	20792	0.9966448438	10	0
paciente_endereco_cep	415127	0.933011932	29911.95378	4,872
estabelecimento_valor	0	1	3080347.621	2,297,649
estabelecimento_municipio_codigo	0	1	320344.4467	175
vacina_grupoatendimento_codigo	0	1	3,463	56,081
vacina_categoria_codigo	3107	0.9994986307	3.456796195	7
vacina_codigo	0	1	86.15768137	1
id_sistema_origem	0	1	19882.55499	3,012
vacina_numdose	0	1	4.400907112	9.792572634

Acima vê-se que há apenas uma coluna com 78% dos dados completos.

Tabela 10: Resumo das variáveis categóricas na base de dados do Espírito Santo

Variável	(n) faltantes	tax completude	(n) Únicos
document_id	0	1	6197029
paciente_id	0	1	3199685
paciente_datanascimento	0	1	32699
paciente_enumsexobiologico	0	1	3
paciente_racacor_valor	1348450	0.7824037938	5
paciente_endereco_nmmunicipio	20833	0.9966382278	3958
paciente_endereco_nmpais	20792	0.9966448438	9
paciente_endereco_uf	20854	0.996634839	28
paciente_nacionalidade_enumnacionalidade	2921	0.9995286451	3
estabelecimento_razaosocial	0	1	147
estalecimento_nofantasia	0	1	602
estabelecimento_municipio_nome	0	1	78
estabelecimento_uf	0	1	1
vacina_grupoatendimento_nome	0	1	88
vacina_categoria_nome	3107	0.9994986307	20
vacina_lote	0	1	310
vacina_fabricante_nome	0	1	5
vacina_fabricante_referencia	3671280	0.4075741779	3
vacina_dataaplicacao	0	1	330
vacina_descricao_dose	0	1	7
vacina_nome	0	1	5
sistema_origem	0	1	3
data_importacao_rnds	0	1	3903022

Acima vê-se uma coluna com dados com 40% de completude em seu conteúdo e outra com 78%.

ANÁLISE DE DUPLICATAS

Para a realização da análise de duplicatas, foi criada uma amostra de um milhão de pessoas por cada estado, exceto o estado do Acre, pois era uma base pequena em relação às outras. Em resumo não foi encontrado nenhuma duplicata nas amostras, o que pode significar que não possui dados duplicados em toda a base de dados.

ANÁLISE DE DOSES EXTRAS

Foi observado nas bases de dados que alguns pacientes tomaram doses extras das vacinas. A quantidade varia de 4 chegando a 7 ou mais doses:

Tabela 11: Quantidade de 4 doses por estado

Estado	Quantidade
Santa Catarina	13135
Mato Grosso do Sul	5054
Acre	258
Paraíba	5710
Espírito Santo	4888

Tabela 12: Quantidade de 5 doses por estado

Estado	Quantidade
Santa Catarina	704
Mato Grosso do Sul	1432
Acre	14
Paraíba	547
Espírito Santo	262

Tabela 13: Quantidade de 6 doses por estado

Estado	Quantidade
Santa Catarina	30
Mato Grosso do Sul	129
Acre	0
Paraíba	20
Espírito Santo	21

Tabela 14: Quantidade de 7 doses por estado

Estado	Quantidade
Santa Catarina	2
Mato Grosso do Sul	1
Acre	0
Paraíba	7
Espírito Santo	0

Uma observação a ser mencionada é que no banco de dados do Espírito Santo, havia uma pessoa com 28 doses, o que indica uma inconsistência.