



TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, PROTEÇÃO DE DADOS E CIDADANIA: OS LIMITES DO USO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS COMO FUNDAMENTO PARA RESTRINGIR O ACESSO À INFORMAÇÃO

Júlia Oselame Graf¹
Tatiana dos Santos Schuster²

A transparência administrativa constitui um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito e representa condição essencial para o exercício da cidadania. O acesso à informação pública permite que a sociedade acompanhe a atuação estatal, fiscalize a implementação das políticas públicas e exerça controle social sobre as decisões governamentais. Nesse contexto, a publicidade dos atos administrativos não se limita a um dever formal de divulgação, mas integra um modelo de administração pública orientado pela abertura institucional, pela participação cidadã e pela responsabilização dos agentes públicos.

A Constituição Federal de 1988 consolidou esse paradigma ao estabelecer o princípio da publicidade como um dos fundamentos da atuação administrativa, posteriormente regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que instituiu um regime jurídico voltado à ampliação da transparência estatal, estabelecendo que a publicidade constitui a regra e o sigilo a exceção, devendo qualquer restrição ao acesso à informação ser devidamente justificada e fundamentada.

A partir da implementação da Lei de Acesso à Informação, consolidou-se no Brasil um movimento de fortalecimento das políticas de transparência pública, ampliando-se os mecanismos institucionais destinados à divulgação ativa de informações e ao atendimento de demandas formuladas pela sociedade, afinal, “o direito de acesso à informação é constitutivo de uma República Democrática, pois é indispensável para o exercício pleno dos direitos fundamentais” (Salgado, 2019, p. 25). Esse processo contribuiu para ampliar o controle social sobre a atuação administrativa, permitindo maior fiscalização da gestão pública e favorecendo o acompanhamento da execução de políticas governamentais.

A cidadania, no estado Democrático de Direito, não se reduz à mera titularidade de

¹ Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II em período de Doutorado-Sanduiche no Exterior na Universidade da Coruña (Espanha). E-mail: juliagrafadv@gmail.com.

² Doutoranda em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. E-mail: tatianass.advogada@gmail.com.



direitos políticos, nem ao exercício episódico do voto e da representação eleitoral. Em sua acepção contemporânea, ela exige compreensão dinâmica, fundada não apenas em direitos, mas também em deveres correlatos, de modo a superar a concepção estativa e individualista de cidadania como simples status (Jucá, 2007). Nessa linha, a cidadania passa a ser entendida como prática política e ação social (Leal, 2011).

Sob essa perspectiva, o acesso à informação política integra o próprio conteúdo material da cidadania, pois pedir informações ao poder público, denunciar irregularidades administrativas e peticionar em defesa do interesse público constituem atos concretos de exercício cidadão (Jucá, 2007). Por isso, a cidadania não pode ser dissociada da possibilidade de conhecer, acompanhar e questionar a atuação estatal. Sem informação acessível, enfraquece-se a capacidade social de fiscalização e de incidência sobre os processos decisórios públicos (Gaspardo, et al, 2015).

A constituição de 1988 reforça esse alargamento da cidadania ao combinar democracia representativa e participativa e ao institucionalizar mecanismos de controle social das políticas públicas (Gaspardo et al, 2015). Nesse cenário, a participação deixa de ser elemento periférico e passa a constituir condição de legitimação da atuação administrativa. Ao mesmo tempo, a efetividade dessa participação depende de articulação entre sociedade civil, bases representadas e espaços institucionais de deliberação, o que revela que a cidadania e participação não se separam no constitucionalismo democrático brasileiro (Leal, 2011).

Ainda assim, a concretização dessa cidadania participativa encontra obstáculos históricos, como a apatia política, o clientelismo, a exclusão social e a resistência das elites à ampliação da participação democrática. Tais bloqueios comprometem a formação de uma cidadania ativa e dificultam o empoderamento da população nos espaços de controle social (Gaspardo et al, 2015). Por isso, restringir indevidamente o acesso à informação pública significa não apenas limitar a transparência administrativa, mas também reduzir as condições concretas para que o cidadão participe, fiscalize e influencie legitimamente a gestão pública (Jucá, 2007; Leal, 2011).

Nesse contexto, a consolidação do regime jurídico de proteção de dados pessoais no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), introduziu novos desafios interpretativos na gestão da informação pública. Embora a LGPD tenha sido concebida para proteger direitos fundamentais relacionados à privacidade, à autodeterminação informativa e à dignidade da pessoa humana, observa-se que, em determinados contextos institucionais, a legislação de proteção de dados



vem sendo utilizada de forma ampliativa como fundamento para restringir ou negar o acesso a informações públicas.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a relação entre transparência administrativa e proteção de dados pessoais, investigando os limites da utilização da Lei Geral de Proteção de Dados como fundamento para a restrição de informações públicas e seus impactos sobre o exercício da cidadania.

Como objetivos específicos, busca-se: (i.) examinar a transparência administrativa como instrumento de participação social e controle democrático; (ii.) analisar o regime jurídico do direito de acesso à informação no ordenamento brasileiro; (iii.) discutir os desafios decorrentes da incorporação da proteção de dados pessoais na atuação administrativa; (iv.) problematizar o uso ampliativo da LGPD como justificativa para a negativa de acesso à informação; e (v.) identificar parâmetros interpretativos capazes de compatibilizar o direito de acesso à informação com a proteção de dados pessoais.

A presente pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, partindo da formulação de uma hipótese central segundo a qual a invocação ampliativa da Lei Geral de Proteção de Dados pela Administração Pública pode resultar em restrições indevidas ao direito de acesso à informação, comprometendo a transparência administrativa e, por consequência, dificultando o exercício da cidadania, uma vez que o acesso à informação constitui condição indispensável para o controle social das políticas públicas e para a participação informada da sociedade na vida democrática.

Foram analisados os dispositivos constitucionais e legislação infraconstitucional pertinentes, especialmente a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), bem como literatura especializada nas áreas de direito constitucional, direito administrativo e proteção de dados pessoais, com enfoque na relação entre transparência pública, proteção de dados e participação cidadã.

Além disso, a pesquisa incorpora análise documental de relatórios institucionais e auditorias conduzidas por órgãos de controle, com destaque para os Acórdãos nº 1384/2022 e nº 506/2025 do Tribunal de Contas da União, que examinam o estágio de implementação da LGPD na administração pública federal e seus impactos sobre a transparência das informações públicas.

A análise preliminar indica que a transparência administrativa permanece elemento indispensável para o funcionamento das democracias contemporâneas e para o exercício efetivo da cidadania. O acesso a dados e informações governamentais constitui instrumento



fundamental para a fiscalização da gestão pública e para o acompanhamento das políticas públicas pela sociedade.

Entretanto, os resultados parciais da pesquisa sugerem que a incorporação da proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro tem gerado desafios interpretativos na gestão da informação pública. Em determinados casos, a Lei Geral de Proteção de Dados vem sendo utilizada como fundamento para restringir o acesso a informações administrativas sem a realização de análise adequada quanto ao interesse público envolvido ou quanto à possibilidade de adoção de mecanismos técnicos de proteção de dados.

Entre os elementos empíricos que evidenciam essa tensão destaca-se o Acórdão nº 506/2025 do Tribunal de Contas da União, que analisou a aplicação da proteção de dados no âmbito da administração pública federal. A auditoria operacional realizada pelo Tribunal revelou que, embora diversos órgãos tenham implementado instrumentos voltados à proteção de dados pessoais, persiste um desequilíbrio na relação entre proteção da privacidade e transparência pública. O relatório indica que aproximadamente 30,8% dos pedidos de acesso à informação analisados no período avaliado foram classificados como “restritos”, o que impede sua divulgação pública no sistema Fala.BR e limita o conhecimento dessas informações pela sociedade (TCU, 2025).

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União evidencia que normas institucionais frequentemente atribuem maior ênfase à proteção de dados do que à transparência das informações públicas, sem tratar esses dois temas de maneira integrada. Também foram identificadas fragilidades na capacitação de servidores, na atuação conjunta entre os responsáveis pela implementação da LGPD e os responsáveis pelo monitoramento da Lei de Acesso à Informação, bem como lacunas na padronização do uso de técnicas como anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais (TCU, 2025).

Nesse sentido, ao examinar a relação entre a LGPD e a LAI, Têmis Limberger parte da indagação sobre se haveria, de fato, uma oposição inconciliável entre proteção de dados e acesso à informação pública, concluindo que esse antagonismo é apenas aparente. Nesse sentido, afirma que “é possível o diálogo, visto que não existem direitos absolutos no ordenamento jurídico” (Limberger, 2022, p. 114).

Assim, resta importante ressaltar que a proteção de dados não deve ser tratada como fundamento automático para a restrição de informações públicas. Ao contrário, a solução exige interpretação sistemática e harmonizadora entre os valores constitucionais envolvidos. Ademais, Limberger aponta que “o direito à proteção de dados pessoais não se constitui em



uma prerrogativa absoluta, pois deve ser considerado em sua função na sociedade” (Limberger, 2022, p. 118).

Desse modo, a análise desenvolvida permite concluir que a transparência administrativa permanece elemento essencial para a efetivação da cidadania e para o fortalecimento do controle democrático das instituições públicas. O acesso à informação constitui instrumento indispensável para a fiscalização das políticas governamentais e para a promoção de maior responsabilização da administração pública.

Ao mesmo tempo, a consolidação da proteção de dados pessoais como direito fundamental representa avanço relevante na tutela da privacidade e da autodeterminação informativa. Contudo, a coexistência desses direitos exige interpretação sistemática e equilibrada do ordenamento jurídico.

As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União demonstram que a administração pública brasileira ainda enfrenta desafios institucionais para consolidar uma governança informacional capaz de harmonizar transparência pública e proteção de dados pessoais. A utilização indiscriminada da LGPD como fundamento para a negativa de acesso à informação pode comprometer o regime democrático de transparência previsto na Constituição Federal e na Lei de Acesso à Informação.

Dessa forma, a harmonização entre publicidade administrativa e proteção de dados representa, portanto, um dos principais desafios contemporâneos para a administração pública, motivo pelo qual torna-se necessário desenvolver diretrizes institucionais e técnicas capazes de compatibilizar esses direitos, incluindo orientações claras sobre anonimização de dados, capacitação contínua de servidores e maior integração entre os mecanismos de proteção de dados e os sistemas de transparência pública.

Palavras-chave: Transparência Pública; Cidadania; Acesso à Informação; Proteção de Dados Pessoais; LGPD.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1384/2022**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Processo nº 039.606/2020-1. Relatório de Auditoria (RA). Sessão de 15 jun. 2022. Ata nº 22/2022. Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 506/2025**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Processo nº 002.249/2023-5. Relatório de Auditoria (RA). Sessão de 12 mar. 2025.



Ata nº 7/2025. Plenário. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

GASPARDO, Murilo; OLIVEIRA, Adolfo Raphael Silva Mariano de; COSTA, Jackeline Ferreira da; SILVA, Otávio Augusto Mantovani. Cidadania ativa: entre a democracia participativa e a prática do controle social no município de Franca-SP. **Revista de Estudos Jurídicos Unesp**. Ano 19, n.30, p.1-20, ago-dez, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5847416>. Acesso em: 16 mar. 2026.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. **O direito fundamental à participação popular e a consolidação da democracia deliberativa na esfera pública municipal**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

LEAL, Rogério Gesta **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos**. 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

LIMBERGER, Têmis. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 281, p. 1-30, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.85654>.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de Acesso à Informação: Lei 12.527/2011**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.