

DADOS ABERTOS

MANUAL DE DADOS ABERTOS

SETEMBRO DE 2024



Controladoria-Geral do
Distrito Federal

Sumário

Apresentação	3
Dados Abertos	4
O que são Dados Abertos	4
As características dos Dados Abertos	5
Formatos de Arquivos Abertos	6
Licenças Abertas	7
Planos de Dados Abertos.....	10
Introdução sobre os Planos de Dados Abertos.....	10
Princípios e Diretrizes Norteadoras	12
Elaboração do Plano de Dados Abertos	12
Bases de Dados em Sistemas Estruturantes	13
Estrutura do Plano de Dados Abertos	13
Passo-a-passo para elaborar um PDA.....	14
Publicação do Plano de Dados Abertos	17
Revisão do Plano de Dados Abertos.....	17
Solicitações de Abertura de Bases de Dados.....	19
Dados Abertos e LGPD	20
Publicação de Dados Abertos e LGPD	22
Anexos.....	24
Anexo 1: Bases de dados em sistemas estruturantes	24

Apresentação

A Política de Dados Abertos do Distrito Federal busca, entre outros objetivos, franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pela Administração Pública, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso.

Busca ainda fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão.

O acesso à informação é um direito previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado no Distrito Federal por meio da Lei de Acesso à Informação¹. Uma das formas de execução deste dever estatal se dá por meio da Política de Dados Abertos do Distrito Federal². Esta Política busca, entre outros objetivos, franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pela Administração Pública, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso.

¹ Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012: Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências.

² Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Institui a Política de Dados Abertos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional Distrito Federal.

Dados Abertos

O que são Dados Abertos

Dados abertos são dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa - sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras.³

Considerando a definição apresentada, no contexto dos Dados Abertos governamentais do Distrito Federal, ainda é necessário estabelecer dois conceitos:

Dado acessível ao público: qualquer dado gerado ou acumulado pelo Distrito Federal que não esteja sob sigilo ou sob restrição de acesso nos termos da Lei de Acesso à Informação⁴.

Dados Abertos (governamentais): dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte.

Com isso, concluímos que os dados abertos no âmbito da Política de Dados Abertos no DF se enquadram perfeitamente na definição ampla e global, o que demonstra a vanguarda desta Política e a sua relevância e potencial em contribuir em diversas frentes que gerem benefícios a toda a população do Distrito Federal.

A partir destas definições, os dados abertos governamentais serão referidos ulteriormente neste material apenas como dados abertos.

³ O que são Dados Abertos? – Open Data Handbook, disponível em: http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/.

⁴ Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012: Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências.

As características dos Dados Abertos

Podemos analisar as características dos dados abertos sob dois pontos de vista: os seus aspectos qualitativos e os seus aspectos técnicos

Quando analisamos os aspectos **qualitativos**, existem três pilares a serem considerados:

Disponibilidade e Acesso: os dados devem estar disponíveis como um todo e sob custo não maior que um custo razoável de reprodução, preferencialmente possíveis de serem baixados pela internet. Os dados devem também estar disponíveis de uma forma conveniente e modificável.

Reutilização e Redistribuição: os dados devem ser fornecidos sob termos que permitam a reutilização e a redistribuição, inclusive a combinação com outros conjuntos de dados.

Participação Universal: todos devem ser capazes de usar, reutilizar e redistribuir - não deve haver discriminação contra áreas de atuação ou contra pessoas ou grupos. Por exemplo, restrições de uso 'não-comercial' que impediriam o uso 'comercial', ou restrições de uso para certos fins (ex.: somente educativos) excluem determinados dados do conceito de 'abertos'.³

Sobre os aspectos técnicos, os dados abertos devem possuir as seguintes características:

1. Ser oferecidos em condição de **domínio público** ou sob uma **licença aberta**.
2. Devem ser **oferecidos de forma completa**, preferencialmente na forma coletada na fonte, **com a maior granularidade possível**, e não de forma agregada ou transformada.
3. Devem ser oferecidos de forma estruturada, de forma que possam ser **processados por máquina de forma automatizada**.
4. Devem estar disponíveis a todos, **independentemente de identificação ou registro**.

5. Devem ser disponibilizados em **formatos abertos** ou, no mínimo, em formatos que permitam o processamento dos dados por ferramentas de software livre e gratuitas.

Formatos de Arquivos Abertos

Os formatos em que a informação é publicada - em outras palavras, a base digital em que a informação é armazenada - podem ser “abertos” ou “fechados”. Em um formato aberto as especificações do software estão disponíveis para qualquer pessoa, livre de cobrança. Isso permite-as usar estas especificações em seus próprios softwares, sem qualquer limitação de reutilização imposta por direitos de propriedade intelectual.

Se o formato de um arquivo é “fechado”, pode ser porque o formato é proprietário e sua especificação ou não está disponível publicamente, ou até se encontra disponível, mas sua reutilização é limitada. Se a informação for disponibilizada em um formato de arquivo fechado, pode gerar significativos obstáculos à reutilização, obrigando aqueles que desejam usar esta informação a comprar o software necessário.

O benefício dos formatos abertos de arquivo é que eles permitem aos desenvolvedores produzir múltiplos softwares e serviços que utilizem estes formatos. Isto então minimiza os obstáculos à reutilização da informação que eles contêm.⁵

Entendidas estas definições, a Política de Dados Abertos do Distrito Federal determina que os dados a serem disponibilizados o sejam por meio de formatos abertos.⁶

Citamos abaixo alguns dos principais formatos abertos recomendados para a publicação de dados abertos⁷:

⁵ Formatos de Arquivos – Open Data Handbook, disponível em: http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/appendices/file-formats/.

⁶ Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 3º, II.

⁷ Conforme os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – ePING, disponíveis em: <http://eping.governoeletronico.gov.br/#p2s3.1>

- Apresentações: ODF
- Dados georreferenciados: GML, ShapeFile, GeoTIFF
- Dados em tabela: CSV, TXT, ODF
- Dados em texto puro: TXT, ODF
- Dados em texto formatado: ODF
- Gráficos vetoriais: SVG
- Informações gráficas e imagens: PNG, JPEG
- Áudio: OGG, OGA, FLAC
- Vídeo: OGG, OGV, MKV
- Compactação de arquivos: ZIP, GZ, TAR

Atenção: Textos e tabelas disponibilizados em arquivos PDF dificilmente estão prontos para serem reutilizados, necessitando passar por demorados processos de conferência e adequação, muitas vezes manuais. Portanto, ainda que disponibilizados gratuitamente na web, arquivos em PDF não configuram dados abertos.

Entendimento nesse sentido pode ser verificado no Acórdão 934/2021 do Tribunal de Contas da União – TCU, do qual citamos parte do voto do Ministro Relator, o Excelentíssimo Senhor Bruno Dantas:

288. A utilização de arquivos PDF não editáveis dificulta a busca de informações no documento, em prejuízo ao princípio da transparência e contraria o disposto no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011, o qual prevê que as informações disponibilizadas nos sítios oficiais deverão atender ao requisito de 'possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina'.

Licenças Abertas

As licenças definem os termos de uso dos dados disponibilizados. A *Open Knowledge Foundation* (OKF) traz algumas características para que as licenças sejam consideradas abertas⁸. Além disso, Decreto nº 38.354/2017, que institui a Política de Dados Abertos no Distrito Federal, traz, no Art. 2º, III:

⁸ Open Definition – Definição de Conhecimento Aberto. Disponível em: <https://opendefinition.org/od/2.1/pt-br/>

III - dados abertos: dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob **licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte** [.] (grifos nossos)

Em face destes aspectos, apresentamos exemplos de licenças que são, ao mesmo tempo, compatíveis com a definição de licença aberta mais adequada, e também com a determinação prevista na Política de Dados Abertos do Distrito Federal.

Licença	Tipo de Informação	BY	SA	Observações
Creative Commons CCZero (CC0)	Conteúdo, Dados	N	N	Domínio público (cessão de todos os direitos).
Open Data Commons Public Domain Dedication and Licence (PDDL)	Dados	N	N	Aplica-se apenas a dados. Domínio público (cessão de todos os direitos).
Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY-4.0)	Conteúdo, Dados	S	N	Necessário atribuir o crédito ao autor.
Open Data Commons Attribution License (ODC-BY)	Dados	S	N	Aplica-se apenas a Dados. Necessário atribuir o crédito ao autor.
Creative Commons Attribution Share-Alike 4.0 (CC-BY-SA-4.0)	Conteúdo, Dados	S	S	Necessário atribuir o crédito ao autor e, em caso de reutilização, utilizar a mesma licença.
Open Data Commons Open Database License (ODbL)	Dados	S	S	Aplica-se apenas a dados. Necessário atribuir o crédito ao autor e, em caso de reutilização, utilizar a mesma licença.

BY: Crédito ao Autor

SA: Share-Alike, termo em língua inglesa que expressa que eventuais redistribuições devem ser feitas sob a mesma licença da obra original.

No Distrito Federal, **recomenda-se a utilização das licenças Creative Commons CC0 ou da licença Creative Commons Attribution 4.0**. Entretanto, é recomendado a cada órgão que analise, debata e acorde a licença a ser adotada, considerando a natureza dos dados e de suas atribuições, podendo-se optar, em casos excepcionais, por licenças abertas diversas das apresentadas.

Planos de Dados Abertos

Introdução sobre os Planos de Dados Abertos

Um Plano de Dados Abertos (PDA) é um documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados dos órgãos e entidades da Administração Pública, observados os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações⁹.

É por meio dele que é operacionalizada a Política de Dados Abertos do Distrito Federal, pois são planejadas as ações que visam a abertura e a sustentação de dados nas organizações públicas¹⁰.

Nesse sentido, citamos:

A implementação da Política de Dados Abertos deve ocorrer por meio da execução do Plano de Dados Abertos **elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública**, o qual deve dispor sobre os seguintes tópicos:

I - criação e manutenção de inventários e **catálogos corporativos de dados**;

II - **mecanismos transparentes de priorização na abertura de bases de dados**, os quais devem obedecer aos critérios estabelecidos pela INDA e considerar o potencial de utilização e reutilização dos dados pela Administração Pública e pela sociedade civil;

III - **cronograma** relacionado aos procedimentos **de abertura das bases de dados e sua atualização**;

IV - especificação dos **papéis e responsabilidades das unidades** dos órgãos e entidades da Administração Pública pertinentes à publicação e à atualização periódica.¹¹

⁹ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 2º, V.

¹⁰ Cf. Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs) – Controladoria Geral da União, pág. 5.

¹¹ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 5º, § 2º.

Os PDAs têm vigência de 2 anos a contar da data de sua publicação¹² e, como visto anteriormente, sua elaboração e, portanto, sua atualização, é de responsabilidade de cada órgão e entidade da Administração Pública, cabendo à Controladoria-Geral do Distrito Federal monitorar o cumprimento dessas atividades.

No âmbito interno de cada órgão ou entidade, a Política de Dados Abertos do Distrito Federal estabelece:

§ 4º A autoridade designada nos termos do art. 45 da Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, deve exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar a publicação e a atualização do Plano de Dados Abertos, de forma eficiente e adequada;

II - monitorar a implementação do Plano de Dados Abertos.¹³

A Autoridade de Monitoramento da LAI é aquela à qual a Política de Dados Abertos do DF faz menção:

Art. 45. No prazo de sessenta dias a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade do Poder Público deve designar autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer as seguintes atribuições:

I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento; (...) ¹⁴

Importante salientar que a referida Autoridade não é necessariamente responsável pela elaboração e a publicação do PDA, tampouco por sua execução, mas sim por assegurar e monitorar que tais atividades aconteçam.

¹² Cf. Resolução nº 3/2017 CGINDA, Art.3º.

¹³ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 5º, § 4º.

¹⁴ Cf. Lei nº 4.990/2012, de 12 de dezembro de 2012: Art. 45.

Princípios e Diretrizes Norteadoras

A Política de Dados Abertos do Distrito Federal aponta os princípios e diretrizes norteadoras da ação da Administração na execução de suas atribuições legais. Estas guias também devem orientar a elaboração dos PDAs e a sua execução. São elas:

- **Publicidade** das bases de dados como regra geral e sigilo como exceção¹⁵;
- **Acesso irrestrito** às bases de dados, as quais devem ser **legíveis por máquina** e estar disponíveis em **formato aberto**¹⁶;
- **Permissão irrestrita de reuso** das bases de dados publicadas em formato aberto¹⁷;
- **Completeness** das bases de dados, disponibilizadas em sua **forma primária**, com o **maior grau de granularidade** possível¹⁸;
- **Atualização periódica**, para garantir a perenidade dos dados, a padronização de estruturas de informação e o valor dos dados à sociedade¹⁹;
- Designação do **responsável** em cada órgão ou entidade pela coordenação e **elaboração do PDA** e do **responsável pela publicação, atualização periódica**, evolução e manutenção **de cada base de dados aberta**²⁰.

Elaboração do Plano de Dados Abertos

Sobre a elaboração do Plano de Dados Abertos, deve-se levar em consideração, além dos requisitos apresentados anteriormente, que sua estrutura deve se adequar às orientações contidas nos manuais disponibilizados no Portal Brasileiro de Dados Abertos²¹.

Em vigência atualmente, o Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs)²², publicado pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, que integra a Controladoria-Geral da União, é um importante insumo na

¹⁵ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 3º, I.

¹⁶ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 3º, II.

¹⁷ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 3º, IV.

¹⁸ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 3º, V.

¹⁹ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 3º, VI.

²⁰ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 3º, VII.

²¹ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 9º, § 3º.

²² Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>.

construção dos PDAs pelos órgãos e entidades do Distrito Federal incumbidos de publicar seus dados de forma aberta.

Tendo este documento como referência, serão apontados a seguir caminhos que podem ser adotados para a elaboração de um PDA, considerando, sempre que possível, as peculiaridades do cenário distrital.

Bases de Dados em Sistemas Estruturantes

Ver Anexo 1: Bases de dados em sistemas estruturantes.

Estrutura do Plano de Dados Abertos

Tomando como referência o Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs) elaborado pela CGU, bem como o disposto na Resolução nº 3/2017 CGINDA, são apresentados a seguir os itens básicos que devem compor o PDA.

Período de Vigência: descreva, de maneira concisa, o período de vigência do Plano de Dados Abertos, com mês a ano de início e mês a ano de término, considerando a duração da vigência de 2 anos²³.

Introdução: apresente, de forma breve, o conteúdo e o propósito do documento mencionando os dispositivos legais que regem a Política de Dados Abertos.

Cenário institucional: descreva o cenário institucional do órgão/entidade. Mencione outros instrumentos de gestão e planejamento internos que devem estar alinhados ao PDA (ex: Planejamento Estratégico, PDTI, entre outros).

Objetivos: descreva o objetivo geral, que corresponde ao principal objetivo do PDA, e os objetivos específicos, tais como os resultados a serem atingidos.

Construção e execução do Plano de Dados Abertos: descreva as etapas e ações realizadas para a elaboração do PDA, assim como o planejamento para a sua execução.

Catálogo de dados: apresente a relação de todas as bases de dados contidas no inventário e catálogo corporativo do órgão ou entidade, devendo identificar:

- **Dados atualmente abertos:** dados que já estão Publicados no Portal de Dados Abertos do Distrito Federal.

²³ Resolução nº 3/2017 CGINDA, Art.3º, *caput*: “Os PDAs devem ter vigência de dois anos, a contar de sua publicação.”

- **Dados selecionados para abertura:** apresente e contextualize os dados que serão abertos pelo órgão ou entidade. Apresente ainda as informações descritas no 4º Passo do processo de elaboração do PDA.
- **Dados que ainda não serão disponibilizados:** apresente e contextualize os dados que ainda não serão disponibilizados em formato aberto pelo órgão ou entidade durante a vigência do PDA.

Mecanismos de transparência: descreva as ações adotadas para promover a transparência na abertura das bases de dados, como descrito no 3º Passo acima, devendo constar explicitamente quais os mecanismos de consulta pública utilizados, data das consultas e onde o conteúdo das sugestões da sociedade civil podem ser acessados, bem como seus impactos na priorização das bases a serem abertas e a construção do PDA.

Estratégias de abertura: descreva as estratégias adotadas para viabilizar a abertura dos dados, incluindo o processo de publicação de dados adotado pelo órgão ou entidade.

Plano de Ação e Cronograma: descrever as bases de dados que serão publicadas durante a vigência do PDA, bem como as ações que serão desenvolvidas para o fomento ao seu uso e reuso. Deve conter:

- **Para as bases de dados:** nome da base e conjunto de dados, descrição da base, mês e ano da publicação, contatos das áreas temáticas responsáveis pela base no órgão ou entidade e periodicidade de atualização da base;
- **Para as ações:** nome e descrição da ação, mês e ano de realização, unidade de lotação, nome e contato do servidor e área responsável pela ação no órgão ou entidade.

Passo-a-passo para elaborar um PDA

Os passos a seguir constituem uma sugestão para a elaboração de um PDA, devendo ser avaliada e podendo ser adaptada para a situação de cada órgão ou entidade²⁴.

²⁴ Os passos descritos foram adaptados daqueles apresentados no já citado Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs), disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>. Em virtude da sanção da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, foi acrescentado um passo referente a este assunto.

1º Passo: Realize discussões com todas as áreas do órgão ou entidade para contextualizá-las a respeito da Política de Dados Abertos do DF e definir responsáveis pela elaboração e cumprimento do PDA. Um Grupo de Trabalho – GT pode ser criado, se o órgão desejar, para melhor conduzir os trabalhos.

2º Passo: Elabore o inventário de bases de dados do órgão ou entidade. Para isso, é necessário listar todas as bases de dados por setor, identificando²⁵:

- As bases de dados já abertas e catalogadas no Portal de Dados Abertos;
- As bases de dados já abertas e não catalogadas no Portal de Dados Abertos;
- As bases de dados ainda não disponibilizadas em formato aberto na data de publicação do PDA;
- As políticas públicas às quais as bases estão relacionadas, quando aplicável.

3º Passo: Envolve o encarregado da proteção de dados do órgão ou entidade. É de grande importância que sejam avaliados os potenciais riscos de divulgação de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis. **Esta avaliação deve levar em conta tanto as bases de dados que serão abertas na vigência do PDA que será elaborado, quanto aquelas que já se encontram publicadas no Portal de Dados Abertos do DF²⁶.**

Para tanto, é necessário que sempre se tenha em conta o equilíbrio entre o interesse público pela divulgação dos dados e a garantia dos direitos de proteção dos dados pessoais e de privacidade. Para maiores informações, ver seção “Dados Abertos e LGPD”.

4º Passo: Adote um mecanismo de participação social para identificar a demanda do cidadão pelas bases do órgão. O mais recomendado é a consulta pública, com ampla divulgação por meio do portal institucional do órgão ou entidade, redes sociais, Agência Brasília e outros canais institucionais. Caso a entidade disponha de Assessoria de Comunicação, esta pode ser envolvida na atividade.

²⁵ Cf. estabelecido na Resolução nº 3/2017 CGINDA, Art.4º, III.

²⁶ Como sugestão, caso o órgão ou entidade disponha de dados publicados de forma aberta em outros portais, que se realize avaliação semelhante quanto à divulgação de dados pessoais.

5º Passo: Elabore uma matriz de priorização para direcionar os esforços de abertura de cada uma das bases. A priorização deverá considerar, pelo menos, os critérios listados no Art. 1º da Resolução nº 3/2017 do CGINDA, a saber:

I - Grau de relevância para o cidadão (identificado através de consulta pública ou outro método adotado pelo órgão);

II - Estímulo ao controle social;

III - Obrigatoriedade legal ou compromisso assumido de disponibilização daquele dado;

IV - Dado se referir a projetos estratégicos do governo;

V - Dado demonstrar resultados diretos e efetivos dos serviços públicos disponibilizados ao cidadão pelo DF;

VI - Sua capacidade de fomento ao desenvolvimento sustentável;

VII - Possibilidade de fomento a negócios na sociedade;

VIII - Dados mais solicitados em transparência passiva desde o início da vigência da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação.²⁷

6º Passo: Liste as bases que serão abertas durante a vigência do PDA.

7º Passo: Elabore um cronograma de abertura de bases fundamentado nos resultados relacionados aos critérios de priorização. O cronograma deverá considerar o prazo de vigência do PDA, contado a partir de sua data de publicação.

8º Passo: Defina estratégias e cronogramas para a publicação, sustentação, difusão e fomento ao uso dessas bases, bem como de outras que já tenham sido disponibilizadas anteriormente ao PDA.

9º Passo: Registre, em linguagem simples e objetiva, todas as ações e estratégias definidas nos passos anteriores em um documento, o qual será

²⁷ Cf. estabelecido na Resolução nº 3/2017 CGINDA, Art.1º, I-VIII.

denominado Plano de Dados Abertos do órgão ou entidade. Um modelo de PDA poderá ser encontrado no Portal de Dados Abertos.

Publicação do Plano de Dados Abertos

Após a aprovação por parte da autoridade competente do órgão ou entidade, é necessário instruir um processo e encaminhar o Plano de Dados Abertos aprovado para a Gerência de Dados Abertos da Controladoria Geral do DF (GEDAB/CGDF).

Em seguida, será realizada a validação dos requisitos do PDA em relação à estrutura mínima obrigatória e aos princípios e diretrizes norteadores. Caso os requisitos sejam validados, o arquivo do PDA aprovado será publicado no Portal de Dados Abertos e o órgão ou entidade deverá promover a divulgação da publicação no Portal de Dados Abertos do novo PDA em seu site institucional e em seus demais meios de comunicação.

Além disso, serão criados todos os conjuntos de dados referentes às bases de dados com previsão de abertura durante a vigência do PDA. Entretanto, elas permanecerão com visibilidade privada até o momento de abertura, podendo ser visualizada apenas aos usuários com o perfil adequado cadastrados para o órgão ou entidade²⁸.

Revisão do Plano de Dados Abertos

Após a publicação, o Plano de Dados Abertos poderá ser revisado conforme a necessidade identificada pelo órgão/entidade. Para tanto, poderá ser adotado um dos seguintes caminhos:

1. No caso de alterações de **nomenclatura das bases de dados ou de qualquer um de seus atributos principais**²⁹, deverá ser elaborada uma **nota explicativa**, contendo as motivações para a alteração.
2. No caso das **demais alterações**, incluindo a inclusão ou exclusão de bases de dados que constam no PDA originalmente publicado, deverá ser elaborada uma **versão de revisão** deste, constando as alterações que se pretenda realizar, bem como as motivações das alterações em relação ao documento original.

²⁸ Para maiores informações, ver “Acesso ao Portal de Dados Abertos”

²⁹ Ver “Atributos principais das bases de dados”, nos anexos deste documento.

Após a produção do documento referente à revisão do Plano de Dados Abertos, deverá ser adotado o mesmo procedimento utilizado para a publicação do PDA original.

Solicitações de Abertura de Bases de Dados

A Política de Dados Abertos do Distrito Federal estabelece que os pedidos de abertura de bases de dados da Administração Pública devem observar os procedimentos previstos na Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012 (Lei de Acesso à Informação), e no Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013, que a regulamenta³⁰.

Dessa forma, os pedidos de abertura de bases de dados devem ser realizados por meio do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC, presente em cada órgão ou entidade, por meio eletrônico ou impresso³¹.

As solicitações por meio eletrônico podem ser realizadas através do Portal Participa DF, disponível através do endereço eletrônico <https://www.participa.df.gov.br/>. O sistema permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo distrital. Também é possível acompanhar os prazos de atendimento pelos números de protocolo gerados, apresentar recursos, reclamações em caso de demora nas respostas e consultar as respostas recebidas. Seu objetivo é facilitar o exercício do direito de acesso à informação pública³².

³⁰ Cf. Decreto nº 38.354, de 24 de julho de 2017: Art. 7º, *caput*.

³¹ Cf. Decreto nº 34.276, de 11 de abril de 2013: Art. 9º cc. Art. 12, § 1º.

³² Adaptado de Bem-vindo: E-SIC (versão 2.0.6), disponível em: <https://www.e-sic.df.gov.br/Sistema/>.

Dados Abertos e LGPD

O objetivo da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – é garantir a proteção aos dados pessoais, respeitados os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade, permitindo maior confiança em relação à coleta e ao uso de dados, maior segurança jurídica e, em consequência, o fomento ao desenvolvimento econômico e tecnológico da sociedade.

A norma visa trazer segurança jurídica ao tratamento dos dados pessoais e privacidade, tanto no Brasil como na relação com outros países, e impõe obrigações a pessoas físicas e jurídicas.³³

No contexto de Dados Abertos Governamentais, em regra, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)³⁴, sancionada em 2018, não constitui obstáculo quanto à disponibilização de Dados por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal.

Isso porque, para analisar os impactos da LGPD na Política de Dados Abertos, que regulamenta de forma específica a LAI-DF³⁵, é necessário harmonizar os dispositivos dessas duas políticas públicas.

Para tanto, é preciso retomar os dispositivos constitucionais que garantem os princípios da publicidade dos atos da Administração (Art. 37, caput), o direito fundamental de acesso à informação (inciso XXXIII do art. 5º; inciso II do § 3º do art. 37; e § 2º do art. 216) e a garantia dos direitos à intimidade e à privacidade (art. 5º, X e LX; e art. 93, IX, segunda parte)³⁶.

De forma a conformar tais garantias constitucionais, a LAI-DF, ao mesmo tempo em que garante o acesso ao cidadão às informações de órgãos e entidades da

³³ Cartilha da Lei Geral de Proteção de dados (LGPD), disponível em: <http://lgpd.df.gov.br/Cartilha.pdf>.

³⁴ Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

³⁵ Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012.

³⁶ Adaptado de Ministério Público Federal: Roteiro de Atuação - Sistema Brasileiro de Proteção e Acesso a Dados Pessoais: Análise de Dispositivos da Lei de Acesso à Informação, da Lei de Identificação Civil, da Lei do Marco Civil da Internet e da Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr3/documentos-e-publicacoes/roteiros-de-atuacao/sistema-brasileiro-de-protecao-e-acesso-a-dados-pessoais-volume-3>.

Administração Pública³⁷, custódia ao Poder Público a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso³⁸.

Do ponto de vista da LGPD, o tratamento de dados por parte da Administração Pública é tratado no Capítulo IV desta Lei, onde se pode verificar:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público [...].³⁹

Além disso, o tratamento de dados pessoais, incluindo os dados pessoais sensíveis, pelo Poder Público independe do consentimento do titular quando for indispensável para o cumprimento de obrigação legal ou para a execução de políticas públicas legalmente previstas⁴⁰.

Quanto ao tratamento e à garantia da proteção de dados pessoais, esta já era garantida por meio da LAI-DF, inclusive por meio dos níveis de restrição de acesso a dados e informações que já existiam anteriormente⁴¹.

Com isso, verifica-se que ambos os normativos, a LAI-DF e a LGPD podem ser harmonizadas, garantindo assim o cumprimento dos direitos constitucionais do acesso à informação, da publicidade dos atos da Administração e da proteção à intimidade e à privacidade. Portanto, a Política de Dados Abertos e o Portal de Dados Abertos, uma vez que regulamentam e executam o expresso pelo legislador na LAI-DF, também são instrumentos inteiramente compatíveis com a LGPD.

³⁷ Lei nº 4.990/2012, de 12 de dezembro de 2012: Art. 7º cc. Art. 14, *caput*.

³⁸ Lei nº 4.990/2012, de 12 de dezembro de 2012: Art. 6º, III.

³⁹ Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018: Art. 23, *caput*.

⁴⁰ Cf. Lei nº 4.990/2012, de 12 de dezembro de 2012: Art. 6º, III cc. Art. 7º, II e Ministério Público Federal: Roteiro de Atuação, citado acima.

⁴¹ Lei nº 4.990/2012, de 12 de dezembro de 2012: Art. 6º, III, Art. 27, Arts. 33 e 34.

Publicação de Dados Abertos e LGPD

Como apontado anteriormente, não há conflitos entre a Política de Dados Abertos e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). De forma geral, as operações de tratamento de dados realizados por parte da administração pública dizem respeito ao cumprimento de suas competências e atribuições legais e, portanto, não necessitam de consentimento prévio para os casos de dados pessoais. Existem também os casos em que, em virtude da natureza da tarefa relacionada àqueles dados, ou ainda, em virtude da natureza dos próprios dados, eles já estejam classificados como restritos ou sigilosos.

Entretanto, em alguns casos, pode ser necessário harmonizar a proteção de dados pessoais com o interesse público na abertura de bases de dados. Em tais situações, a proteção dos dados pessoais a quem se referem é fator primordial, mas, por outro lado, o interesse público em sua divulgação é preponderante. Nesses casos, uma estratégia para a publicação dos dados de forma que dados pessoais sejam protegidos é a anonimização dos dados.

Anonimizar os dados significa criar um subconjunto de dados que não contenha dados pessoais, e pode ser feito por alguns meios, que incluem a remoção de identificadores ou informações que permitam realizar a identificação de forma indireta, tais como nomes, datas de nascimento, endereços, ou ainda, por meio da agregação de dados (por exemplo, ao exibir intervalos de idades ao invés de datas de nascimento)⁴².

Para tanto, é necessário que sejam mapeados quais dados pessoais constam nas bases de dados a serem abertas. Para tal fim, é fundamental o apoio do Encarregado de Dados do órgão ou entidade. Através do trabalho de mapeamento do inventário de dados, do levantamento de dados pessoais tratados pela instituição e da análise dos riscos e medidas de segurança adotadas será possível avaliar a necessidade ou não da adoção de medidas de anonimização das bases de dados a serem publicadas.

Importante notar que ao adotar as medidas técnicas de anonimização, os dados deixam de ser considerados dados pessoais segundo a LGPD:

⁴² Adaptado de European Data Portal - Analytical Report 3: Open Data and Privacy. Disponível em: https://data.europa.eu/sites/default/files/open_data_and_privacy_v1_final_clean.pdf. Tradução livre.

Art. 12. Os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido.⁴³

Além disso, pode-se considerar que as atividades de tratamento de dados realizadas com vistas à anonimização dos dados para publicação em formato aberto também não dependem de consentimento por parte do titular dos dados, uma vez que atende às finalidades previstas no Art. 23 da LGPD⁴⁴.

Dessa forma, da perspectiva da Política de Dados Abertos, a publicação de bases de dados abertos não constitui nenhuma afronta à LGPD, especialmente quando aquelas que contem originalmente com dados pessoais passem por processo de anonimização prévia.

⁴³ Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018: Art. 12, *caput*.

⁴⁴ Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018: Art. 23, *caput*.

Anexos

Anexo 1: Bases de dados em sistemas estruturantes

Na execução de suas atribuições, os órgãos e entidades do GDF utilizam diversos sistemas. Alguns deles foram concebidos de forma a atender, de forma estruturada e centralizada, diversos órgãos da administração. Estes sistemas, apesar de serem utilizados para a execução de atividades dos órgãos e entidades, são geridos pelo órgão que os custodia, o que envolve a manutenção dos códigos, algoritmos, da infraestrutura e também dos bancos de dados que os suportam. Como exemplo, podemos citar: SIGGO, SIGRH, SISGEPAT, SISCOPEP, entre outros.

Via de regra, essas bases de dados devem ser abertas pelo órgão central que é responsável por elas, no que se refere a todos os órgãos e entidades, não havendo necessidade de abri-las novamente na porção dos dados que se refere ao próprio órgão ou entidade.⁴⁵

Entretanto, nos casos em que o órgão ou entidade possua informações mais especializadas do que as do sistema central e essas informações possam ser relevantes para a sociedade, é importante que o órgão ou entidade as selecione para abertura. Exemplo: os médicos da Secretaria de Saúde do Distrito Federal são servidores públicos, portanto, seus dados funcionais básicos já estão disponibilizados pela Secretaria de Economia e pela CGDF através do Portal da Transparência do DF. Ainda assim, a pasta da Saúde pode ter informações complementares, como as áreas de especialização e atuação do profissional além daquela exercida em seu cargo, link para o seu currículo Lattes etc, as quais podem ser úteis à sociedade⁴⁶.

Assim, caso não seja agregada nenhuma informação pelo órgão ou entidade, **as bases de dados provenientes de sistemas estruturantes não deverão ser listadas no inventário de dados, nem publicadas pelo órgão ou entidade no Portal de Dados Abertos**, pois serão disponibilizadas pelo órgão que centraliza tais informações.

⁴⁵ Adaptado de Controladoria Geral da União - Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos (PDAs) disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>.

⁴⁶ Idem.

Governo do Distrito Federal

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Subcontroladoria de Transparência e Controle Social

Coordenação de Transparência e Governo Aberto

Diretoria de Acesso à Informação

Gerência de Dados Abertos

Anexo do Palácio do Buriti 12º andar - CEP: 70075-900

dadosabertos@cg.df.gov.br