

# DATIFICAÇÃO DA CARNE

a imprescindibilidade de dados pessoais para rastreabilidade, monitoramento e responsabilização da cadeia produtiva da carne no Brasil

**AUTORIA** Gabriela Vergili

**REVISÃO** Pedro Saliba & Mariana Rielli





# SUMÁRIO

Sumário Executivo	PG. 4
Introdução	PG. 8
1. Metodologia	PG. 11
2. Resultados de pesquisa sobre a inacessibilidade de dados da GTA	PG. 13
2.1. A GTA nos estados: pedidos exploratórios	PG. 13
2.1.1. Dados de cenário	PG. 13
2.1.2. Levantamento quanto à transparência	PG. 13
2.1.3. Levantamento quanto à qualidade das respostas	PG. 17
2.1.4. Compartilhamento de dados	PG. 20
2.2. Dados de estudos de caso	PG. 23
2.3. Entrevistas	PG. 25
3. Análise do debate sobre a possibilidade de abertura de dados da GTA sob a ótica de transparência pública e proteção de dados pessoais	PG. 27
3.1. Implicações sobre transparência	PG. 27
3.1.1. Direitos do pecuarista, proteção de dados pessoais e o acesso à informação	PG. 27
3.1.2. Assimetrias: dano a direitos e ao controle social	PG. 29
3.1.3. A LGPD e a possibilidade de uso dos dados da GTA para fins de controle ambiental	PG. 31
3.1.3.1. A relação legal entre política agrícola, controle do trânsito de animais e proteção do meio ambiente	PG. 33
3.1.3.2. Compartilhamento e o uso dos dados pessoais da base de dados da GTA para fins ambientais	PG. 34
3.2. Como buscar a transparência?	PG. 38
3.2.1. A importância de considerar as necessidades dos usuários ao disponibilizar o dado	PG. 38
3.2.2. Demais exemplos de rastreabilidade	PG. 39
3.2.3. Transparência por meio de Infraestruturas Públicas Digitais	PG. 41
Conclusão	PG. 41
Referências Bibliográficas	PG. 43

A Data Privacy Brasil é uma organização que nasce da união entre uma escola e uma associação civil em prol da promoção da cultura de proteção de dados e direitos digitais no Brasil e no mundo.

Fundada em 2018, a Data Privacy Brasil Ensino surge como um espaço para difundir e inovar no conhecimento sobre privacidade e proteção de dados no país. Com conteúdo adaptado para um linguagem mais prática, com exercícios e estudos de caso, esta é uma escola para todos aqueles que se interessam e querem se aprofundar na rica temática da privacidade, proteção de dados e novas tecnologias.

A Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e suprapartidária, que promove a proteção de dados pessoais e outros direitos fundamentais a partir de uma perspectiva da justiça social e assimetrias de poder.

A partir de 2023, as duas instituições se unem para formar uma única organização, mantendo os mesmos princípios e atividades. Com o apoio de uma equipe multidisciplinar, realizamos formações, eventos, certificações, consultorias, conteúdos multimídia, pesquisas de interesse público e auditorias cívicas para promoção de direitos em uma sociedade datificada marcada por assimetrias e injustiças. Por meio da educação, da sensibilização e da mobilização da sociedade, almejamos uma sociedade democrática onde as tecnologias estejam à serviço da autonomia e dignidade das pessoas.

[www.dataprivacy.com.br](http://www.dataprivacy.com.br) — [www.dataprivacybr.org](http://www.dataprivacybr.org)

## Direção

Bruno Bioni, Mariana Rielli e Rafael Zanatta

## Coordenação

Carla Rodrigues, Jaqueline Pigatto, Pedro Martins, Pedro Saliba e Victor Barcellos

## Equipe

Ana Luisa Figueiredo, Alicia Lobato, Eduarda Costa, Eduardo Mendonça, Gabriela Vergili, Isabela Gomes, Isabelle Santos, Johanna Monagreda, João Paulo Vicente, Júlia Mendonça, Louise Karczeski, Matheus Arcanjo, Mekebib Assefa, Nathan Paschoalini, Otávio Almeida, Pedro Henrique Santos, Rafael Guimarães, Rafael Regatieri, Rennan Willian, Rodrigo Duarte, Rodolfo Rodrigues e Vinicius Silva.

## Licença

**Creative Commons:** É livre a utilização, circulação, ampliação e produção de documentos derivados desde que citada a fonte original e para finalidades não comerciais.

## Imprensa

Para esclarecimentos sobre o documento e entrevistas, entrar em contato pelo e-mail

[imprensa@dataprivacybr.org](mailto:imprensa@dataprivacybr.org)

## Como citar este documento

VERGILI, Gabriela. Datificação da carne: a imprescindibilidade de dados pessoais para rastreabilidade, monitoramento e responsabilização da cadeia produtiva da carne no Brasil. Data Privacy Brasil. 2024.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório é resultado da segunda etapa do projeto “Ambiente e informação: contestando a instrumentalização política da LGPD na regulação ambiental”, realizada entre outubro de 2023 e setembro de 2024, financiada pelo Instituto Clima e Sociedade. A pesquisa tinha como objetivo a compreensão sobre a possibilidade de utilização dos dados pessoais contidos nas bases de dados da Guia de Trânsito Animal (GTA) para fins de proteção do meio ambiente, auxiliando na aplicação do Código Florestal. A verificação da viabilidade de tal ato se daria por meio da identificação do atendimento a parâmetros da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

A lógica por trás da pesquisa reside no potencial benefício em se utilizar a GTA, que atualmente funciona como um sistema de rastreabilidade sanitária, para a proteção do meio ambiente. Ao expandir o uso, incluindo a finalidade ambiental, **seria possível traçar de forma mais completa a cadeia produtiva da carne, alcançando inclusive fornecedores indiretos.** Trata-se de uma das principais dificuldades atualmente no campo ambiental e indústria agropecuária no Brasil atualmente.

Para desenvolver a análise foram utilizados textos legais e outros documentos como relatórios, guias e notícias, além de pedidos de acesso à informação e entrevistas. Esses documentos foram essenciais para compreender o cenário no qual se insere a atividade de controle sanitário por meio da GTA, tanto em termos legais, quanto em termos concretos.

A partir deste mapeamento, o trabalho demonstra a existência de assimetrias quanto à defesa de direitos fundamentais, uma recorrência em relação à pesquisa desenvolvida na primeira etapa do projeto relacionada especificamente ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). Novamente, e de forma ainda mais acirrada, percebe-se que os interesses de donos de gado são privilegiados sobre um grande conjunto de direitos que são constantemente violados. Nesse contexto, o sigilo ainda é a regra, sobrepondo-se a interesses ambientais.

Apesar de o sigilo ser justificado por órgãos públicos principalmente pela preservação do sistema sanitário nacional, observa-se que este desconsidera as conexões existentes entre a Política Agrícola, que instrui o controle de trânsito de animais, e a proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, com as obrigações estatais previstas pelo Código Florestal. Desconsidera também o ganho não somente na esfera socioambiental, mas também para o próprio sistema com uma averiguação mais rigorosa e precisa de ilícitos.

Nesta linha, os principais achados da pesquisa podem ser resumidos da seguinte forma:

- » A partir da pesquisa por meio de pedido de acesso à informação solicitando acesso à GTAs e relatos por meio de entrevistas, foi possível identificar que **o contexto argumentativo que motiva o fechamento das informações da GTA desconsidera o dano que a ausência desses dados gera a direitos**

**fundamentais.** Mesmo existindo ilícitos, que vão de crimes ambientais a fraudes, que afetam diretamente o sistema nacional sanitário, a abertura e usos secundários não são cogitados devido a uma interpretação que não considera o caráter sistemático do ordenamento brasileiro e não se atém ao interesse público.

- » A Política Agrícola, como política pública que, dentre outras medidas, prevê o controle do trânsito de animais e a defesa sanitária, considera a proteção ambiental como objetivo e traz dispositivos que reforçam a importância de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para o desenvolvimento de atividades agrícolas impondo deveres ao Poder Público. Isso demonstra a conexão com dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, como o Código Florestal, que instrui o processo de proteção da vegetação nativa. É essencial, portanto, que o controle do trânsito animal e a rastreabilidade da cadeia da carne tenham como um de seus pontos de partida a proteção do meio ambiente.
- » Ao se identificar a conexão entre a finalidade sanitária e a finalidade ambiental identifica-se, por meio de análise que considera os critérios de compatibilidades apresentados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), que é viável sim a utilização dos dados presentes na GTA para fins ambientais. E tanto este uso secundário como a abertura destes dados colaboram para o atendimento da política pública agrícola.
- » Ainda, por meio de pedidos de acesso à informação encaminhados a todas as unidades federativas foi possível identificar que em oito (8) delas **havia o compartilhamento de dados da GTA com outros órgãos, apesar do constante discurso de que os dados não eram compartilhados.** Além de compartilhamento para atender a demandas tributárias relacionadas ao funcionamento da GTA, **também foram identificados usos secundários** com uma relação menos óbvia, como o compartilhamento com a Justiça do Trabalho. Esses dados reforçam a lógica da assimetria levantada ao longo da pesquisa com relação ao impedimento da disponibilização dos dados e do uso secundário para fins ambientais.
- » Identificou-se, ainda, uma **falta de adequação à LGPD de muitas agências sanitárias estaduais**, com respostas insatisfatórias a pedidos de acesso à informação que versavam sobre exigências técnicas da legislação nacional de proteção de dados.
- » Como ponto trabalhado ao longo de todo o projeto, desde 2022, **a falta de transparência e uso indevido da LGPD ou do conceito de proteção de dados pessoais tem sido utilizado para barrar informações.** Foi possível verificar problemas desde o fornecimento de informações sobre os tratamentos de dados dentro da GTA, quanto com relação à dificuldade de acesso a dados e a baixa utilidade dos formatos disponibilizados quando há algum nível de transparência.

- » Nesta linha, levanta-se a **importância de um sistema padronizado, encabeçado pelo Poder Público, que unifique as diferentes iniciativas de rastreabilidade da cadeia da carne**. Também é apontada a **possibilidade de vinculação das bases da GTA com o CAR, que pode atuar como uma infraestrutura pública digital**, contribuindo para a maior transparência e interoperabilidade de um sistema de rastreabilidade que possa vir a existir. Considerando os itens acima, compreendida a compatibilidade entre as finalidades e, conseqüentemente, a viabilidade de uso dos dados da GTA para fins de controle ambiental, conforme explorado em mais detalhes neste relatório, faz-se as seguintes recomendações<sup>1</sup>:
- » Que seja feita a abertura da base de dados da GTA para que seja possível o rastreamento cadeia produtiva da carne bovina;
  - » Que as agências sanitárias estaduais, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e empresas responsáveis pelos sistemas da GTA sejam definidas de forma clara as responsabilidades de cada órgão envolvido na cadeia de tratamento de dados da GTA, de modo a tornar fácil a identificação daqueles que ocupam a posição de controladores e operadores, bem como suas funções dentro da cadeia, nos termos da LGPD;
  - » Que seja considerado o cenário geral na tomada de decisões sobre o acesso a dados contidos nos sistemas da GTA, a fim de que seja alcançado o resultado mais justo, equânime, e com menor impacto a direitos fundamentais;
  - » Que o Ministério da Agricultura e Pecuária altere seu entendimento sobre o sigilo que recairia sobre os dados de proprietários de gado, buscando uma nova interpretação que considere os objetivos da Política Agrícola de proteção do meio ambiente. Recomenda-se que outros órgãos que respondem a pedidos de acesso à informação abandonem a linha argumentativa que reforça a ideia de existência de sigilo sobre tais dados;
  - » Que, não havendo a abertura do acesso público a todos os dados da GTA, o MAPA e agências sanitárias definam técnicas de mascaramento de dados que viabilizem a transparência sem comprometer a utilidade do dado, considerando a finalidade ambiental;
  - » Que sejam ministrados treinamentos aos servidores públicos envolvidos na análise de pedidos de acesso à informação relacionados à questão ambiental e sanitária (formação em Lei de Acesso à Informação e LGPD) para que se institucionalize a possibilidade de acesso a dados pessoais e se crie um ambiente seguro para que estes funcionários atuem de forma adequada em

---

<sup>1</sup> As recomendações seguem o mesmo texto e reforçam, dentro do cenário da GTA, as recomendações já feitas no relatório “Políticas ambientais, transparência pública e proteção de dados: a viabilidade jurídica para compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural”. Ver: VERGILI, Gabriela; SALIBA, Pedro. Políticas Ambientais, transparência pública e proteção de dados: a viabilidade jurídica para o compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2023/06/Relatorio-Políticas-ambientais-transparência-publica-e-protecao-de-dados-Versao-Final.pdf>

relação ao tratamento de dados pessoais e à garantia de uma publicização segura dos dados.

- » Que a GTA seja integrada ao SICAR de forma interoperável para contribuir com a infraestrutura pública digital com possibilidade de interoperabilidade com dados de demais bancos de dados essenciais para garantir a devida implementação de políticas socioambientais. Neste sentido, complementa-se o dado de forma a viabilizar o monitoramento não somente do desmatamento na terra, mas também vinculá-lo a uma cadeia produtiva.
- » Que seja fomentada a inovação para implementação de infraestruturas públicas digitais no âmbito ambiental a fim de efetivar direitos fundamentais e concretizar políticas públicas ambientais.

Os achados da pesquisa avançam na temática de proteção de dados pessoais e combate a mudanças climáticas, especialmente pela perspectiva de eficiência dos sistemas de informação nacionais. Utilizando as bases de dados existentes, com foco na transparência e interoperabilidade, é possível garantir adequação à LGPD e ao Código Florestal, avançando em um desenvolvimento sustentável.



## INTRODUÇÃO

A rastreabilidade sanitária da cadeia produtiva da carne é um processo essencial para garantir a sanidade do gado quando transportado e também a qualidade do produto, após seu abate. É por meio dessa rastreabilidade que se evita o surgimento de epidemias entre os animais e a contaminação da carne que será consumida.

No Brasil, utiliza-se um sistema de documentação de autorização de transporte animal. Decorrente da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991<sup>2</sup>, que dispõe sobre a política agrícola e prevê como parte dela a defesa agropecuária, a Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009<sup>3</sup> dispõe sobre o conceito e aplicação da rastreabilidade da cadeia produtiva de carnes de bovinos e búfalos, foco de análise do presente relatório. Segundo esta lei, a rastreabilidade visa a seguir o animal durante a sua vida e, após o abate, seguir o produto até a sua distribuição. Seu objetivo primordial é o aperfeiçoamento do controle de sanidade do animal e da qualidade do produto, sendo portanto uma medida que visa a garantia da saúde pública.

O sistema de rastreabilidade da cadeia produtiva da carne no Brasil é feito por lotes e utiliza como documento central a Guia de Trânsito Animal (GTA) enquanto o gado está vivo. Este documento é regulamentado pela Instrução Normativa nº 9, de 16 de junho de 2021, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) dispondo que, no mínimo, seriam coletados dados referentes a: (i) espécie do animal, (ii) origem, contendo código do estabelecimento, nome do estabelecimento, símbolo da marca de fogo utilizada para marcar o animal; código de exploração pecuária, CPF ou CNPJ do proprietário, nome do proprietário, município e unidade da federação; (iii) destino, contendo também código do estabelecimento, nome do estabelecimento, código da exploração pecuária; CPF ou CNPJ do proprietário, nome do proprietário, município e unidade da federação; (iv) quantidade por sexo e faixa etária do animal; (v) finalidade de trânsito; e (vi) emitente, local e data de emissão e validade (art. 3º, IN MAPA nº 9/2021). Cabe ressaltar que, embora a rastreabilidade seja regulada por órgãos federais, há também normas estaduais que guiam a execução e controle da rastreabilidade que é feita de forma descentralizada pelos órgãos de defesa sanitária estaduais.

Além desse sistema, o MAPA implementou o Sistema Brasileiro de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos (Sisbov), que busca possi-

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8171.htm#art29a](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm#art29a)

<sup>3</sup> BRASIL, Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009. Dispõe sobre o conceito e a aplicação de rastreabilidade na cadeia produtiva das carnes de bovinos e de búfalos. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l12097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12097.htm)



bilitar a rastreabilidade mais precisa, uma vez que a GTA funciona com base em lotes. O Sisbov é de adesão voluntária e destinado especialmente a agentes que visam à exportação de seus produtos.

Atualmente já existem outros tipos de sistema de rastreabilidade, em geral, iniciativas externas ao setor público: segundo o Ipam, em relatório de 2023<sup>4</sup>, existem 13 diferentes arranjos de rastreabilidade operados por iniciativas privadas, parcerias entre governos, organizações não governamentais e universidades, além de projetos do poder público. Ainda que seja válida a diversidade de sistemas e que exista um ganho com a diversificação das finalidades para além da sanidade, especialmente no que tange ao acúmulo de experiências sobre suas potencialidades e obstáculos, a descentralização dos sistemas dificulta um controle social mais amplo da cadeia produtiva, trazendo o desafio de interoperabilidade dessas bases e análise completa e padronizada do cenário brasileiro.

Apesar de atualmente a rastreabilidade ser utilizada para fins sanitários, há o debate sobre suas outras possíveis funções e potencial para beneficiar mais do que a saúde pública, exclusivamente. Algumas das iniciativas citadas acima já fazem uma análise mais ampla e combinam os dados coletados para fins de rastreabilidade sanitária (em especial os que identificam o estabelecimento e também o proprietário) com outras bases para oferecer informações sobre as práticas e condições gerais das localidades por onde o gado passou (Froehlich *et. al.*, 2023), por exemplo. **Isso significa conhecer o processo produtivo em termos de sanidade, mas, principalmente, em relação ao cumprimento da legislação ambiental**, dentre outras possibilidades.

Essa finalidade complementar já tem sido explorada fora do país, com o exemplo da União Europeia que criou a Regulação Europeia para Produtos Livres de Desmatamento. Em 2022, o bloco colocou em vigor uma regulamentação anti-desmatamento focada em identificar a origem de diversos produtos<sup>5</sup>, dentre eles a carne bovina, e as formas como são produzidos, se estão de acordo com políticas locais de direitos humanos e impactos sobre povos indígenas e que sejam livres de desmatamento. Voltada aos importadores mas recaindo também sobre empresas exportadoras, essa lei tem impulsionado a utilização de dados resultantes da rastreabilidade do gado e informações de geolocalização e imagens de satélites para identificar se o produto atende aos requisitos legais.

A possibilidade de utilização de dados referentes à rastreabilidade e ao controle de desmatamento é o ponto central deste relatório. **Independente das demandas europeias, o cenário brasileiro urgentemente exige o melhor cumpri-**

<sup>4</sup> FROEHLICH, G.; STABILE, M.; DE SOUZA, M. L. Iniciativas de rastreabilidade nas cadeias de valor da carne bovina e de couro no Brasil. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). 2023. Disponível em: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Iniciativas\\_rastreabilidade\\_PT\\_v05-2.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Iniciativas_rastreabilidade_PT_v05-2.pdf).

<sup>5</sup> A Nota Técnica da Climate & Company e Amigos da Terra trata dos principais pontos da regulação europeia. Ver: CLIMATE & COMPANY; AMIGOS DA TERRA. O Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR) - INFORMAÇÕES PARA GRUPO DE INTERESSE NO BRASIL. Amazônia Brasileira: Climate & Company e Amigos da Terra, 2023. Disponível em: <https://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2023/06/EUDR-Overview-PT.pdf>.

**mento da legislação ambiental e para a proteção de direitos fundamentais.** Neste sentido, analisa-se a legislação de proteção de dados pessoais, considerando o contexto constitucional, bem como da Política Agrícola, para **verificar a viabilidade de uso dos dados da GTA para a finalidade de controle ambiental.** Cabe ressaltar que, embora a questão vá além da proteção de dados pessoais, esbarrando em debates sobre transparência pública e implementação de infraestruturas digitais, o principal prisma de análise jurídica deste relatório é a Lei nº 13.709/2018<sup>6</sup>, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

**A dogmática da proteção de dados pessoais é essencial para compreender o fluxo de dados para além da esfera da honra e privacidade individuais,**<sup>7</sup> considerando a necessidade de seu tratamento para outros fins, como a inovação econômica, transparência pública e preservação ambiental. Embora a proteção de dados seja não apenas compatível, como conducente a estas outras finalidades, diversas entidades apontam como a LGPD é tida como obstáculo para divulgação de dados desde sua vigência<sup>8</sup>, de modo que este relatório contribui com um recorte especializado sobre o tema.

Por fim, não se pode deixar de mencionar que dentre as fontes que serviram de insumos para a pesquisa, a equipe da Data Privacy Brasil executou entrevistas e diálogos com especialistas da área, a fim de obter relatos sob o ponto de vista tanto de agentes do setor público, quanto do setor privado e sociedade civil. Tais trocas foram essenciais para a compreensão do cenário concreto e do posicionamento argumentativo tanto em favor ou contra a abertura dos dados da GTA. Sendo assim, gostaríamos de agradecer Luiz Carvalho e Bruno Cotta (Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA), Fernando Sampaio (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras da Carne - ABIEC), João Paulo Franco (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA), Lisandro Inakake (Imaflora), Graciela Froehlich (IPAM) Alexandre Gaio, Camila Gato, Livia Cunha e Raquel Frazão (ABRAMPA), Alexandre Mansur, Day Nascimento, Debora Moreira e Bruna de Alencar (Mundo que Queremos), Marco Mantovani (Global Witness) e Paulo Barreto (Imazon), por contribuírem com o processo de pesquisa e compartilharem seus conhecimentos.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)

<sup>7</sup> Por dogmática da proteção de dados pessoais entende-se, em linhas gerais, a construção de um conhecimento científico em direito, mais especificamente na disciplina jurídica da proteção de dados pessoais, que permite a decidibilidade de conflitos quando apresentados ao sistema de justiça. Nesse sentido, o termo refere-se ao que, na teoria do direito, chamamos de conhecimento dogmático em oposição ao conhecimento zetético.

<sup>8</sup> “Argumenta-se que os dados contidos nesses documentos são sigilosos e o seu compartilhamento poderia acarretar a exposição de informações particulares de produtores rurais, como CPF, volume do rebanho e, portanto, de seus investimentos, ferindo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - 13.709/2018)”. Ver: FROEHLICH, G.; STABILE, M.; DE SOUZA, M. L. Iniciativas de rastreabilidade... Op cit p. 35.

## 1. METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida principalmente a partir de coleta de dados por transparência ativa e passiva (envio de pedidos de acesso à informação e busca em portais da transparência), análise bibliográfica e entrevistas com atores do campo.

O envio de pedidos de acesso à informação, seguindo os preceitos da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), contribui para a identificação do cenário brasileiro de proteção de dados no que tange à GTA, bem como para acessar as principais normas nas quais os órgãos estaduais baseiam a sua conduta. Neste sentido, foram enviados pedidos de acesso à informação a todos os órgãos de defesa sanitária agropecuária dos estados responsáveis pela emissão da GTA.

Nestes pedidos, foram feitos os seguintes questionamentos:

1. Quais são as normas que regulam a GTA no estado?
2. Quais são os sistemas utilizados para tratamento de dados na GTA? Sua gestão é realizada por qual órgão ou empresa?
3. Existem normas, portarias ou políticas que versem sobre proteção de dados pessoais e/ou segurança da informação que se apliquem ao sistema da GTA? Se sim, solicito por gentileza acesso à íntegra do texto
4. Existe compartilhamento de dados entre órgãos públicos ou empresas privadas no âmbito do GTA? Se sim, quais?
5. Nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), quais são os agentes de tratamento de dados (controladores e operadores de dados) no âmbito da GTA? Qual a base legal e finalidade para tratamento de dados pessoais na GTA?

O objetivo dos questionamentos era compreender:

1. Quais normas federais e estaduais regiam o regime interno de emissão da GTA;
2. Quais as similaridades entre os sistemas, isto é, se mais de um estado possui sistemas fornecidos por uma mesma instituição, se todos desenvolveram sistemas internos de gestão e quem tem o controle sobre este sistema, e conseqüentemente sobre os dados que passam por eles.
3. Se haveria normas específicas sobre uso de dados na GTA ou, ao menos, sobre práticas de segurança da informação.
4. Quais são as entidades que têm acesso aos dados (ex: gestoras terceirizadas do sistema acessam?). Visava-se com isso compreender, ainda que parcialmente, o fluxo de dados coletados para fins de elaboração da GTA dentro do poder público e, conseqüentemente, também avaliar a existência de usos secundários.
5. Identificar como os órgãos estatais questionados viam o seu próprio tratamento de dados e de qual instrumento jurídico extraíam a finalidade do tratamento de dados pessoais.

Os três últimos questionamentos também poderiam auxiliar na verificação do

entendimento dos órgãos sobre proteção de dados pessoais. Uma vez que o órgão é responsável por garantir o princípio da transparência (tanto referente à administração pública, quanto ao tratamento de dados pessoais), a ausência de respostas condizentes com a LGPD ou um entendimento divergente da lei demonstraria um despreparo para lidar com questionamentos de responsabilização, prestação de contas e transparência nos termos da lei (art. 6º, VI e X, LGPD).

Para além da avaliação da qualidade da resposta, no sentido acima mencionado, também é feita a verificação de índice de resposta. A contabilização de retornos oferecidos pelo poder público nos auxilia a identificar a movimentação dos estados para cumprir com a LAI, e a avaliação da qualidade denota o verdadeiro atendimento à lei.

Simultaneamente, também foi enviado um pedido cujo objetivo era desenvolver um estudo de caso, que objetivava levar a argumentação de abertura dos dados da GTA até a Controladoria Geral da União (CGU) pela via administrativa. No entanto, devido à morosidade para envio de respostas e ao evidente intento para bloquear o compartilhamento de dados da GTA, optou-se pela suspensão do processo. Isso porque poderia comprometer o período de elaboração deste relatório, além do risco residual de gerar precedente negativo quanto à abertura de dados. Ainda assim, para fins de registro do processo será explorado o desenvolvimento argumentativo até a segunda instância que contribuem para a identificação do cenário de fechamento de dados da GTA.

É preciso ressaltar que os dados coletados nesta fase exploratória (pedidos sobre GTA e estudo de caso) foram obtidos até 15 de dezembro de 2023. O recorte temporal foi definido para viabilizar a produção do presente relatório. Sendo assim, todas as eventuais respostas que foram recebidas posteriormente a este prazo não foram consideradas para fins da primeira rodada de pedidos de acesso à informação. Salienta-se que os pedidos foram enviados entre junho e outubro de 2023, de modo que em dezembro já havia transcorrido o tempo legal para resposta.

Uma segunda leva de pedidos de informação foi enviada exclusivamente para os casos em que os documentos referentes ao compartilhamento de dados entre outras entidades não puderam ser obtidos por meio de pesquisa de transparência. Os pedidos foram encaminhados aos órgãos competentes em dezembro e foram aceitas apenas respostas enviadas até o final de janeiro, também para fins de viabilização do relatório e, em todo caso, tal prazo interno foi além do prazo legal.

A análise das respostas se deu também em duas etapas. Primeiro em *termos quantitativos*, buscando observar apenas se houve ou não retorno por parte dos órgãos acionados e, segundo, *de forma qualitativa*, considerando tanto se a resposta era útil e efetivamente respondia as perguntas feitas, bem como sobre o conteúdo em si, para identificar similaridades entre os estados e os padrões de resposta, especialmente os padrões de equívocos conceituais relacionados à LGPD.



Como continuidade da investigação sobre o cenário nacional de abertura/ fechamento de dados em relação à GTA e questões de rastreabilidade da cadeia produtiva da carne, também foram realizadas uma série de entrevistas com enfoque na identificação da argumentação utilizada por agentes contrários à abertura, principalmente pecuaristas. Complementarmente, também foi feita uma análise do cenário nacional e internacional referente a sistemas de rastreabilidade da cadeia produtiva da pecuária. Esta análise dependeu de textos bibliográficos como relatórios, matérias e documentos institucionais.

A escolha pela busca sobre sistemas de rastreabilidade da “cadeia da carne” resultou do interesse em compreender a essencialidade dos dados da GTA para traçar a cadeia produtiva e poder observar formas diversas para esse monitoramento.

## **2. RESULTADOS DE PESQUISA SOBRE A INACESSIBILIDADE DE DADOS DA GTA**

### **2.1. A GTA nos estados: pedidos exploratórios**

#### **2.1.1. Dados de cenário**

A fim de obter informações sobre o uso de dados coletados para elaboração das GTAs pelas agências de defesa sanitária agropecuária, foram enviados pedidos de acesso à informação para todas as unidades federativas. Nesses pedidos, as entidades foram questionadas sobre normas que regem a emissão da GTA, o sistema informático utilizado, a instituição gestora do sistema, se havia alguma norma específica sobre proteção de dados pessoais ou segurança da informação referente ao uso de dados da GTA no estado, se havia compartilhamento de dados com outras instituições, qual a divisão de responsabilidades como agentes de tratamento entre elas, qual a base legal para o tratamento de dados pessoais e qual a finalidade do tratamento.

Algumas destas questões, como a base legal e a finalidade, em alguns casos, poderiam ser respondidas a partir das normas regentes da GTA (federais ou estaduais). Contudo, a pergunta busca: 1) auxiliar na obtenção de documentos que pudessem colaborar com a pesquisa como, por exemplo, políticas de privacidade que explicitassem tais informações; e 2) evidenciar se o órgão estava preparado para responder questões básicas de transparência sobre o tratamento de dados pessoais, explicitando o nível de conformidade com a LGPD.

#### **2.1.2. Levantamento quanto à transparência**

Em se tratando de tratamento de dados pessoais e problemas de transparência pública, a ausência de respostas ou a ausência de clareza das informações são um dado relevante. A dificuldade de responder as perguntas adequadas e de forma concreta foram um resultado da pesquisa, demonstrando que a maioria das agências sanitárias estaduais não têm preparo para realizar o tratamento de dados pessoais conforme a LGPD - ou, ao menos, não são capazes de explicitar isso

mediante transparência ativa e passiva. Sendo assim, tem-se os seguintes dados. Foram enviados **29 pedidos** de acesso à informação referentes exclusivamente à GTA e ao uso de dados coletados pelos estados. A necessidade de envio de 2 pedidos adicionais se deu porque, no caso de Santa Catarina, foi recebida uma resposta solicitando o reenvio por outra via e, no caso do Pará, porque a equipe tomou conhecimento de possível alteração do sistema utilizado, e o intuito do novo pedido era confirmar a troca de sistema e atualizar as respostas já recebidas anteriormente. Para fins da tabela abaixo foram apenas considerados os últimos pedidos feitos a estes dois estados.

A seguinte tabela revela como foram fornecidas as respostas pelos estados questionados considerando os itens de questionamento. Cabe frisar que se trata apenas de análise objetiva quanto à existência ou não de resposta. A qualidade desta resposta será indicada no item a seguir de forma destacada.

UF	Normas	Sistemas	Entidade gestora	Proteção de dados e Seg. da Informação	Compartilhamento de dados	Agentes de tratamento	Base legal	Finalidade
AC								
AL								
AM								
AP								
BA								
CE								
DF								
ES								
GO								
MA								
MG								
MS								
MT								
PA								
PB								
PE								
PI								
PR								
RJ								
RN								
RO								
RR								
RS								
SC								
SE								
SP								
TO								

**Legenda**

Sem resposta

Item respondido

Item não respondido

Quanto às respostas obtidas, dos 29 pedidos, 5 não foram respondidos, sendo eles os pedidos enviados aos estados do Acre, Amapá, Pará (apenas o segundo pedido), Paraíba e Rio Grande do Sul. Quanto à Paraíba e Rio Grande do Sul, destaca-se que não foi recebida nenhuma notificação por e-mail sobre resposta e, ao conferir no respectivo site de e-SIC<sup>9</sup> de cada estado, parece haver problemas do sistema que impediram a conferência na plataforma. Sendo assim, foram considerados como não respondidos.

Não se pode deixar de destacar que **o fato de haver uma resposta não significa que esta resposta seja adequada ou mesmo que tenha sido completa.** O retorno por parte do órgão público é um indicativo positivo, considerando que houve pedidos sem nenhum tipo de retorno, mas não é uma garantia de que a transparência foi devidamente alcançada. Como pode se notar na tabela, além dos 3 pedidos não respondidos, Amazonas e Mato Grosso ofereceram um retorno que não respondia a nenhuma das perguntas feitas, Bahia e Rio Grande do Sul deixaram de responder mais de 4 itens, sendo estes itens referentes à parte mais substancial da lista de perguntas enviada, e além destes havia mais 12 respostas incompletas. Nota-se que apenas 7 estados (Ceará, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina) não deixaram de responder pergunta sobre a finalidade do tratamento, sendo que **6 deles foram os únicos que apresentaram respostas a todos os itens questionados.**

Além do pedido inicial, foi feito um pedido adicional aos estados que confirmaram fazer compartilhamento de dados da GTA com outras entidades. Estes estados foram Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins. Todos os pedidos foram respondidos.

### 2.1.3. Levantamento quanto à qualidade das respostas

Considerando a **qualidade das respostas** oferecidas, foi verificada uma **maioria de respostas com falhas significativas.** Neste ponto, vale destacar que a análise principal quanto à qualidade foi feita com relação às perguntas sobre agentes de tratamento, base legal e finalidade, uma vez que as demais questões do pedido eram mais diretas e mais simples de se responder. No mais, as perguntas mais relacionadas ao tratamento de dados pessoais em si são um indício de adequação à LGPD, especificamente o atendimento ao princípio da transparência e ao dispositivo sobre instituição de um encarregado (art. 6º, VI e 23, III, da Lei). Desde 2020, a lei está em vigor, e desde 2022, a ANPD já possui um Guia Orientativo para o tratamento de dados pelo setor público, assim os órgãos públicos deveriam capacitar seus servidores para oferecer informações precisas e adequadas ao contexto de uso de dados. A tabela a seguir demonstra a distribuição de respostas satisfatórias e insatisfatórias em relação aos itens dos pedidos.

---

<sup>9</sup> O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) é a ferramenta criada para atender ao que preconiza a Lei 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Mais informações: <https://www.gov.br/abin/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao>



UF	Normas	Sistema	Entidade Gestora	Proteção de dados e Seg. da Informação	Compartilhamento de dados	Agentes de tratamento	Base legal	Finalidade
AC								
AL								
AM								
AP								
BA								
CE								
DF								
ES								
GO								
MA								
MG								
MS								
MT								
PA								
PB								
PE								
PI								
PR								
RJ								
RN								
RO								
RR								
RS								
SC								
SE								
SP								
TO								

**Legenda**

- Sem resposta
- Item respondido adequadamente
- Item respondido inadequadamente
- Item não respondido

Em termos de dados, por tanto, **nenhum dos pedidos foi respondido de forma plena e satisfatória**. O que teve a melhor resposta em termos de qualidade foi Mato Grosso do Sul. Ceará, Rondônia e Roraima tiveram bons retornos, mas faltaram respostas. **Os demais pedidos continham falhas importantes nas respostas.**

**Uma das principais falhas observadas foi a confusão quanto à base legal e a LGPD.** Isto é, esperava-se com a pergunta sobre a base legal que fosse mencionada a hipótese de tratamento de dados pessoais referente ao cumprimento de obrigação legal ou regulatória (art. 7º, II, da LGPD) e que fosse indicado o instrumento específico que gerou a obrigação. Todavia, o que foi observado é que, em muitos casos, a LGPD como um todo era mencionada como base legal, como se esta lei autorizasse o tratamento de dados pessoais automaticamente para o caso de rastreabilidade sanitária por meio da guia de trânsito animal. Em outros casos, a resposta simplesmente não atendia à pergunta. Na maioria das respostas, **parecia não haver uma compreensão clara sobre qual seria a base legal adotada.** Dos estados que responderam a questão, 12 estados cometeram este tipo de falha e apenas 4 responderam de forma adequada.

Outro problema foi a **falta de identificação dos papéis de órgãos e entidades envolvidas no tratamento de dados pessoais**, isto é, quem são os controladores e operadores. Neste caso, alguns tipos de deslizes puderam ser observados, como a identificação individual de servidores públicos como agentes de tratamento. Com relação a esta pergunta, 6 não responderam, 11 responderam de forma equivocada e somente 6 responderam de forma adequada em relação à legislação vigente de proteção de dados pessoais.

**O distanciamento da conformidade com a LGPD também é identificável em algumas respostas que defendem a restrição da informação.** O Distrito Federal, por exemplo, utilizou um artigo publicado por um procurador do estado da Bahia como fundamentação nas respostas dos pedidos de acesso à informação sobre o uso de dados pelo sistema da GTA, articulando proteção de dados pessoais e segurança da informação. Neste artigo, há a mobilização da Lei de Acesso à Informação e da LGPD para classificar os dados referentes ao gado como dados sensíveis de cunho patrimonial e que, portanto, seriam informações pessoais de acesso restrito para preservação da privacidade<sup>10</sup>. No entanto, dados patrimoniais não são considerados dados sensíveis segundo a LGPD. Sustenta-se ainda que as únicas informações que poderiam ser públicas seriam as referentes à atuação sanitária do órgão responsável pela emissão da GTA. É nítido, portanto, a confusão conceitual presente na resposta, apontando despreparo para tratamento de dados pessoais pelo órgão público.

---

<sup>10</sup> O artigo em questão pode ser acessado aqui: SANCHES, Marcos. Lei Geral de Proteção de Dados e Lei Geral de Acesso à Informação: análise acerca dos dados de produtores captados pelas entidades de defesa agropecuária e sua atuação institucional na emissão de guias de trânsito animal. Jus. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/88861/lei-geral-de-protecao-de-dados-lgpd-e-lei-geral-de-acesso-a-informacao-lai-analise-acerca-dos-dados-de-produtores-captados-pelas-entidades-de-defesa-agropecuaria-e-sua-atuacao-institucional-na-emissao-de-guias-de-transito-animal-gta>

A maior parte dos estados não indicou política de privacidade em sua resposta. Foram obtidas, seja pela resposta de LAI, seja por busca posterior, as políticas de privacidade de 9 estados, sendo que 2 são genéricas e não se referem ao sistema. São eles: Minas Gerais, Mato Grosso do Sul (ambas genéricas, isto é, não específicas para a ferramenta da GTA), Bahia, Espírito Santo, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe (todos utilizam o sistema da SM Soluções, que em seu site deixou a política disponível indicando para quais estados ela oferece serviço), e Santa Catarina. Nos demais estados, não foi possível encontrar uma política de privacidade referente ao sistema. Ainda que a política de privacidade não seja o único instrumento hábil a promover transparência sobre o tratamento de dados, é um documento que permite compreender o nível de informação que é oferecida aos titulares de dados sobre, dentre outros pontos, como o dado será tratado e o nível de segurança oferecido para protegê-lo, efetivando os princípios de transparência, responsabilização e prestação de contas (art. 6º, VI e X, LGPD). Assim, **a inexistência de política de privacidade acessível é um sinal de alerta para as práticas de proteção de dados pessoais e a observância dos princípios e regras da lei, inclusive quanto à segurança do sistema.**

#### 2.1.4. Compartilhamento de dados

Os pedidos adicionais visavam a obter instrumentos que oficializaram ou autorizaram o compartilhamento de dados com instituições que não faziam parte da gestão do sistema. A tabela a seguir traz uma avaliação da qualidade das respostas, tomando como critério o recebimento de formalizando a cooperação entre diferentes órgãos para o compartilhamento de dados pessoais<sup>11</sup>. Foi considerado satisfatório quando o documento era enviado em resposta a pedido de LAI, ou quando a equipe de pesquisa localizou seu teor completo nos portais de transparência. Em alguns casos foram recebidos apenas extratos dos termos de referência, sem maiores detalhes desse compartilhamento. Em outros, não foi recebido nem localizado qualquer documento formal de cooperação entre os órgãos.

---

<sup>11</sup> Existem critérios para o compartilhamento de dados pessoais no setor público. Estes critérios são detalhados no Guia Orientativo de Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público, sendo eles a formalização e registro, definição de objetivo e finalidade, identificação de base legal, duração do tratamento, garantia da transparência e dos direitos dos titulares, prevenção e segurança, entre outros. Ver: LANDERDAHL, Cristiane; et. al. Guia Orientativo: Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Brasil, DF: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. A discussão sobre compartilhamento de dados pessoais entre órgãos do poder público foi ponto central do caso da ADI 6.649, referente à constitucionalidade do Decreto 10.046 que cria o Cadastro Base do Cidadão. Ver: VERGILI, Gabriela; ZANATTA, Rafael. Os Problemas do Cadastro Base do Cidadão e a ADI 6649. Data Privacy Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/documentos/os-problemas-do-cadastro-base-do-cidadao-e-a-adi-6-649/>

UF	Entidade que recebe dados
CE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE)
	Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado (FETRAECE)
	Associação dos Municípios do Estado do Ceará (APRECE)
GO	Secretaria da Economia do Estado de Goiás
	Ministério Público do Estado de Goiás
	Ministério Público Federal
	Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região
MG	Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais
	Advocacia Geral da União
	Controladoria Geral do Estado
PE	Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco
RO	Procuradoria de Ativos Financeiros
RR	Secretaria da Fazenda do Estado de Roraima
SC	Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina
	Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina
	Secretaria do Estado da Agricultura e da Pesca
	Instituto Catarinense de Sanidade Agropecuária (ICASA)
	Epagri e CEASA/SC
TO	Secretaria da Fazenda do Estado de Tocantins
	Procuradoria Geral do Estado
	Ministério Público Estadual
	Ministério Público Federal
	Tribunal de Justiça de Tocantins

### Legenda

Documento não obtido

Apresenta extrato ou outro instrumento, mas não foi possível obter a íntegra do documento

Documento fornecido



No caso do compartilhamento de dados, foi identificado que os estados do Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins são os únicos que afirmaram compartilhar dados com outros órgãos e instituições.

Os estados em que não foi possível obter a versão integral do documento solicitado foram Minas Gerais e Pernambuco. Em Goiás, foi possível obter o documento referente aos acordos com metade das entidades elencadas pelo estado; no Tocantins, foram 3 documentos dos 5 solicitados, em Santa Catarina, não foi possível identificar o documento referente a apenas 1 das entidades mencionadas no primeiro pedido. E no Ceará obteve-se apenas extratos, não sendo possível encontrar, mesmo com o número do convênio, o documento respectivo no portal de transparência.

**Tais documentos são relevantes na medida em que permitem compreender se, ao autorizar o tratamento de dados pessoais, foram considerados aspectos de proteção de dados** como definição de base legal para o tratamento, finalidade e responsabilidades dos agentes, ainda que não mencionem expressamente a LGPD, nem reproduzam conceitos previstos na lei. **Esse tipo de documento serve como registro do tratamento de dados pessoais e permite dar transparência para os titulares, regulador e a sociedade sobre o ciclo de tratamento de dados.**

É por isso que se reforça a importância de poder acessá-los na íntegra, uma vez que nos extratos não constarão detalhes importantes para a identificação de medidas de proteção de dados pessoais, ou sua ausência. Além disso, **estes documentos são uma forma de prestação de contas, garantindo que houve um procedimento formal de autorização de compartilhamento de dados.** A oficialização do procedimento reduz compartilhamentos e acessos indevidos a dados pessoais. No mais, a apropriação dos conceitos de proteção de dados, que ainda é pouco presente, é um passo essencial para fortalecer a transparência e garantir que houve um planejamento consciente sobre o tratamento de dados pessoais, considerando os procedimentos previstos na LGPD.

Sobre os compartilhamentos em si, em vários dos casos, **nota-se que há o compartilhamento com uma secretaria da fazenda, da economia, procuradoria de ativos financeiros ou órgão similar.** Nestes casos, de modo geral, **o compartilhamento está relacionado à verificação de tributos e emissão de notas fiscais referentes à compra do gado e que geram a necessidade de transferência do animal.** Contudo, este não é o único tipo de compartilhamento, sendo que o dado é transferido também, por exemplo, para o Ministério Público e órgãos do Judiciário, havendo específica menção à Justiça do Trabalho.

O que mais chama atenção é a **vinculação com tribunais.** No caso do compartilhamento dos dados da GTA com o Tribunal de Justiça de Tocantins, há uma lista extensa dos dados que devem ser compartilhados, incluindo dados pessoais, tanto de proprietários na pessoa física, quanto de sócios e contadores vinculados à pessoa jurídica, e o objetivo é cruzar a base da GTA com bases de

dados da Receita Federal. E o caso do Tribunal Regional do Trabalho que recebe dados da Agência Goiana de Defesa Agropecuária, ainda que o acordo de cooperação técnica não detalhe como o tribunal pretende utilizar os dados, em vista da natureza do órgão é o uso secundário com a compatibilidade com finalidade original da GTA menos óbvia entre os demais órgãos mencionados. **Isto mostra que já existem usos alternativos dos dados da GTA para além da estrita finalidade de fiscalização sanitária.**

De modo geral, os documentos aos quais se teve acesso evidenciam uma intenção cooperativa dos acordos em que seria necessário o uso de dados da GTA para que cada entidade pudesse exercer suas atividades da melhor forma e com menor burocratização. **E esses outros usos dos dados por entidades para além das responsáveis pela fiscalização sanitária, para fins distintos do que a mera fiscalização, demonstram a relevância e o potencial desses dados para finalidades correlatas.** Uma observação importante para se considerar a possibilidade de abertura de dados da GTA. Este tópico ainda será aprofundado mais à frente neste relatório.

## 2.2. Dados de estudo de caso

Para fins desta análise, a equipe buscou um caso para elaborar a argumentação em prol da abertura de dados referente à GTA. A seleção do caso teve como critérios ser um caso recente, de grande notoriedade, com explícita gravidade, e que fosse possível já de antemão identificar dados pessoais de um proprietário de gado. O racional por trás destes critérios foi permitir um pedido de acesso a dados da GTA que fosse o mais específico possível, buscando evitar o indeferimento do pedido por excesso de trabalho ou por ser considerado genérico.

Sendo assim, foi selecionado o caso de Operação Res Capta, um caso complexo e relevante em que a Polícia Federal averiguou inúmeras ilegalidades, dentre elas a prática de lavagem de gado, na terra indígena de Marãiwatsédé (MT), território Xavante que já havia passado por processo de desintrusão de não indígenas e deveria estar em processo de regeneração da vegetação. No entanto, o que se verificou é que novos produtores se aproveitaram dos pastos já abertos e se instalaram ali indevidamente. O caso envolvia vários produtores, mas para manter a objetividade do pedido, foi feito o recorte selecionando apenas um produtor, Zaércio Fagundes Gouveia, que havia sido indicado em ação civil pública<sup>12</sup> e em matéria da Repórter Brasil<sup>13</sup> como um dos principais agentes envolvidos no caso. Na situação em questão, estava explícita a gravidade uma vez que para a lavagem do gado os produtores invadiram terras indígenas, e já havia

---

<sup>12</sup> Justiça em Ação Civil Pública nº 1001538-14.2022.4.01.3605, movida pelo Ministério Público Federal, resultado da operação Res Capta.

<sup>13</sup> Para mais informações sobre o caso, ver: CAMPOS, André; ALESSI, Gil. Fornecedores da JBS criaram ilegalmente gado em terra indígena em MT. Repórter Brasil. -5 jun 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/06/fornecedores-da-jbs-criaram-ilegalmente-gado-em-terra-indigena-em-mt/>.

decisão judicial solicitando a retirada do gado da região<sup>14</sup>. Além disso, também havia envolvimento da JBS, que, embora já tivesse bloqueado o nome do produtor em seu sistema, era potencial compradora do gado que passava pela fazenda Nossa Senhora Aparecida, registrada no nome do pai de Zaércio.

Selecionado o caso, um pedido de acesso à informação foi enviado ao Instituto de Defesa Agropecuária do Mato Grosso (INDEA/MT) solicitando acesso às Guias de Trânsito Animal referentes ao caso noticiado, limitando-se aos documentos emitidos entre 2021 e 2022, período anterior à decisão de retirada do gado.

Em resposta, o pedido foi negado pelo INDEA, que utilizou principalmente as seguintes justificativas:

- » A necessidade de defesa dos direitos fundamentais do agropecuarista, sendo levantados a privacidade e o sigilo de dados resultantes da interpretação dos incisos X e XII, do art. 5º, da CF, bem como o art. 1º e 3º, da LGPD;
- » A proibição de acesso a dados pessoais por terceiros e acesso exclusivo do titular a seus dados pessoais (art. 5º, XXXIII, e 37, §3º, da CF; art. 4º e 21, da LAI; art. 9º e 17 da LGPD; art. 6º, III, IV, da Lei nº 13.460/2017 (referente ao direitos dos usuários de serviços públicos));
- » A necessidade de consentimento do titular para autorizar o uso secundário (art. 5º, XII, da LGPD);
- » A responsabilidade do poder público sobre os dados (art. 6º, da LAI; art. 6º e 23, da LGPD) e responsabilização do agente público por ato contrário à legislação (art. 37, §6º, da CF).

A partir destes argumentos, foi elaborado um recurso que explorava brevemente (i) a distinção entre privacidade e proteção de dados pessoais, bem como seu caráter de direito fundamental autônomo; (ii) a possibilidade de tratamento de dados pessoais e a harmonia entre a LAI e a LGPD; (iii) a relevância do dado, em especial para controle social; e (iv) a violação ao direito de acesso à informação. Mais detalhes serão desenvolvidos no relatório.

Após quatro meses do envio do recurso elaborado pela Data Privacy Brasil direcionado a 2ª instância que questionava o posicionamento do INDEA, a Controladoria Geral do Estado apresentou decisão desfavorável ao pedido de abertura dos dados da GTA, acrescentando como pontos principais de sua argumentação que:

- » os dados pessoais referentes à nome e CPF possuem restrição de acesso e se utilizam dos artigos 31 da LAI e 53 do Decreto Estadual 806/2021/MT;
- » a menção ao processo de abertura de dados de autos de infração e áreas embargadas pelo ICMBio (argumento utilizado em nosso recurso) não possui

<sup>14</sup> A decisão se deu no bojo da ACP nº 1001538-14.2022.4.01.3605, em que é concedida a tutela de urgência, obrigando o produtor mencionado e demais arrendatários a cessar toda atividade econômica na região. A decisão encontra-se disponível em: BARRA DO GARÇAS. Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Barra do Garças-MT. Justiça Federal 1ª Região. Decisão ACP nº 1001538-14.2022.4.01.3605. s.e. Polo Ativo: Ministério Público; Polo Passivo: Zaércio Gouveia e outros. Juíza Federal: Daniela Gonçalves de Almeida. Barra do Garça-MT, 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/Documentos%20para%20link/decisao-maraiwatsede>

- nenhuma relação com a necessidade de abertura de base de dados da GTA; e
- » já existiria o acesso facilitado uma vez que os dados da GTA já são abertos no link <https://www.indea.mt.gov.br/-/8523220=-relatorios-transito-geral?ciclo=&ordem=>;

No entanto, devido à demora com a resposta e o reforço do posicionamento negativo, a Data Privacy Brasil decidiu não continuar recorrendo, primeiro, pela necessidade de dar continuidade e concluir a escrita do presente relatório e, segundo, pelo risco de fortalecer o posicionamento de negativa de acesso à informação que é recorrente em pedidos relacionados à GTA<sup>15</sup>.

### 2.3. Entrevistas

O estudo de caso já introduziu alguns dos argumentos existentes utilizados para justificar a não abertura de dados da GTA. Entretanto, a linha argumentativa para impedimento do fluxo de dados se mostra ainda mais ampla.

Para maior aderência do estudo com as argumentações vigentes pela não abertura de dados da GTA, conduzimos uma série de entrevistas com especialistas para compreender como o campo se mobiliza em torno da transparência dessa base de dados. Foram enviados 12 convites, abarcando múltiplos setores, como academia, terceiro setor, governo e empresas, de modo a ter um panorama amplo sobre o tema. A equipe de pesquisa teve retorno em 5 dos convites, que incluíam múltiplas organizações, com os quais conduzimos entrevistas de 45 minutos com roteiros semi-estruturados, conforme perguntas abaixo:

1. Como você avalia o nível de transparência pública das Guias de Trânsito Animal?
2. Em seu trabalho, as GTAs são utilizadas de forma a garantir a efetividade do Código Florestal? Se sim, como isso é feito?
3. Quais os principais argumentos mobilizados para que os dados da GTA não sejam abertos?
4. Em sua opinião, o modelo atual de transparência das GTAs deveria ser mantido? Se não, quais sugestões faria para que seu trabalho ou de sua organização tenha mais efetividade?
5. Caso seu trabalho tenha relação também com sistemas de rastreabilidade, qual a sua visão sobre eles? Existe alguma preocupação com relação à implementação destes sistemas?
6. Gostaria de acrescentar mais alguma consideração sobre o tema?

As entrevistas foram conduzidas entre fevereiro e março de 2024 com os especialistas Luiz Carvalho e Bruno Cotta (Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA),

---

<sup>15</sup> A Global Witness junto com a Datafixers, em projeto financiado pela Universidade de Columbia, enviaram pedidos de acesso à informação para 3 estados, incluindo o Mato Grosso, solicitando acesso integral a GTAs. O processo e as respostas demonstram que há grandes entraves para o acesso à informação quando vinculado a dados presentes na GTA. O relato da pesquisa pode ser encontrado aqui: TOLEDO, Luiz. Como órgãos públicos dificultam o acesso a informações sobre o caminho do gado. Repórter Brasil. 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/07/como-orgaos-publicos-dificultam-o-acesso-a-informacoes-sobre-o-caminho-do-gado/>

Fernando Sampaio (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras da Carne - ABIEC), João Paulo Franco (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA), Lisandro Inakake (Imaflora), Graciela Froehlich (IPAM). Adicionalmente também foram feitos diálogos com Alexandre Gaio, Camila Gato, Livia Cunha e Raquel Frazão (ABRAMPA), Alexandre Mansur, Day Nascimento, Debora Moreira, Bruna de Alencar (Mundo que Queremos), Paulo Barreto (Imazon). A partir relato durante as entrevistas, conversas e documentos compartilhados pelos entrevistados, foi possível compreender que os principais argumentos levantados por pecuaristas e órgãos públicos sobre a impossibilidade de usos secundários dos dados pessoais contidos na base de dados da GTA, especialmente para combate ao desmatamento ilegal no país, são:

**I. Uso indevido dos dados para vantagem comercial e exposição patrimonial:**

este argumento é um receio expressado por produtores que veem o dado sobre o trânsito de seus animais como um meio de abatedouros e frigoríficos se beneficiarem financeiramente. A ideia é que, tendo acesso aos dados de gado comprado e vendido pelo produtor, estas instituições poderiam estimar a necessidade de venda e passar a ter uma vantagem econômica sobre o produtor no momento das negociações. Conforme trazido nas entrevistas, o gado é visto como patrimônio e a exposição dos dados seria similar a expor uma conta bancária.

**II. Desvio da finalidade original do documento da GTA:** argumenta-se que o uso de dados da GTA para fins de controle ambiental seria um desvio da finalidade do documento uma vez que este possui função estritamente sanitária.

**III. Dano ao sistema sanitário brasileiro:** entende-se que com a abertura dos dados poderia haver um aumento de fraudes ou redução dos registros sanitários pelo receio de produtores com a exposição de seus dados.

**IV. Existência de outros métodos mais eficazes que não exigem abertura da GTA:** com relação a este argumento é trazida à existência de sistemas de rastreabilidade individual do gado que permitiriam identificar a passagem do gado sem expor dados pessoais dos produtores. Além disso, a GTA funciona por lotes de modo que a rastreabilidade para é menos precisa.

**V. O direito ao acesso à informação não é absoluto:** agentes do setor agropecuário e órgãos públicos defendem que o direito ao acesso à informação (art. XXXIII, da Constituição Federal), em uma análise de ponderação de direitos, não iria se sobrepor à vida privada, à honra e à imagem, além da segurança dos cidadãos e da proteção de dados pessoais. Este argumento é claramente exposto no Parecer n. 00553/2023/CONJUR-MAPA/CGU/AGU.

Em contrapartida, também foram mencionados alguns pontos sobre a importância da transparência dos dados da GTA.

**I. Identificação de fornecedores indiretos:** a implementação de um sistema que tivesse acesso ao percurso completo do gado permitiria a identificação de fornecedores indiretos que atualmente são difíceis de rastrear;



- II. Escalabilidade da rastreabilidade:** é um sistema que já possui implementação e já está em funcionamento com abrangência nacional. Sendo assim, é uma base muito rica e completa para rastreabilidade;
- III. Maior interoperabilidade com o CAR e celeridade na rastreabilidade:** a abertura dos dados da GTA, bem como a interoperacionalização das bases de dados do Cadastro Ambiental Rural, aumentaram a precisão da rastreabilidade, tornando mais célere a identificação de casos de emergência sanitária;
- IV. Homogeneização da qualidade do produto:** os produtores que executam algum tipo de rastreabilidade para atender às exigências europeias não são a extensa maioria do mercado. A rastreabilidade da cadeia produtiva para fins ambientais auxiliaria na homogeneização de um padrão para a produção nacional;
- V. Unificação de sistemas:** existem diversas iniciativas distintas de sistemas de rastreabilidade, isso gera uma descentralização da informação. Com um sistema público que combinasse CAR e GTA, haveria uma maior centralização das informações;
- VI. Melhor prevenção de fraudes e crimes ambientais:** além dos crimes envolvendo desmatamento ilegal e invasão de terras indígenas, existem diversas fraudes relacionadas à cadeia produtiva da carne que fragiliza o sistema sanitário e que poderiam ser remediadas por meio de uma sistema mais amplo de rastreabilidade.

Agora passemos para a análise do debate sobre o tema, em que será exposta a argumentação favorável à abertura dos dados e na qual também serão explorados mais pontos levantados nas entrevistas.

### **3. ANÁLISE DO DEBATE SOBRE A POSSIBILIDADE DE ABERTURA DE DADOS DA GTA SOB A ÓTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS**

#### **3.1. Implicações sobre a transparência**

##### **3.1.1. Direitos do pecuarista, proteção de dados pessoais e o acesso à informação**

Ao contrário do argumentam os órgãos públicos, em resposta ao pedido de acesso à informação no estudo de caso, não é porque se trata de informação pessoal, no caso de dados de pecuaristas, que o tratamento não possa ser executado de forma aberta. A Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados são compatíveis entre si e não proíbem a publicação de dados pessoais.

Quanto à LAI, ressalta-se os enunciados da Controladoria Geral da União nº 4/2022 e 12/2023 em que a CGU reconhece a compatibilidade sistemática entre as leis e a impossibilidade do uso de “informações pessoais” de forma geral e abstrata como argumento para fundamentar negativas de pedidos de acesso à informação. No enunciado nº 12/2023 também é enfatizada que “a proteção de

dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do acesso à informação, podendo ser flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser”<sup>16</sup>. Ou seja, além de ser possível depreender que a LAI não pode ser interpretada de forma a contrariar a LGPD e vice e versa, há o reforço do órgão para que os direitos de acesso à informação sejam equilibrados com a proteção de dados pessoais, sendo possível flexibilizar este direito quando se fizer necessária a proteção do interesse público geral e preponderante.

Este último ponto está previsto no art. 31, §3º, da LAI, e é central para demonstrar que a proteção feita à vida privada, honra e imagem prevista neste artigo não é absoluta e não justifica o impedimento de acesso à qualquer informação pessoal. Este ponto evidencia como a LGPD e a LAI se comunicam quando se trata do tratamento dado pelo poder público. No parágrafo mencionado, além da proteção ao interesse público e geral preponderante também há a menção à defesa de direitos humanos.

**As leis mencionadas, portanto, protegem, mas não impedem o acesso a informações pessoais.** A LGPD dispõe sobre os procedimentos para um tratamento de dados seguro, tratamento este que inclui a possibilidade de compartilhamento e disponibilização de dados (art. 5º, X, da LGPD). Vale lembrar que a disponibilização também não depende do consentimento do titular do dado uma vez que esta é apenas uma das hipóteses de tratamento previstas no art. 7º, da Lei.

No mais, a LGPD tem como fundamentos a privacidade e a autodeterminação informativas, mas também insere com a mesma relevância a **liberdade de informação, o desenvolvimento econômico, a livre concorrência, a defesa do consumidor, os direitos humanos, a dignidade e o exercício da cidadania** (art. 2º, III, V, VI, da LGPD). Deixando evidente que deve haver um equilíbrio entre estes elementos, não podendo apenas um ser privilegiado enquanto os outros são violados.

No Guia Orientativo da ANPD sobre tratamento de dados pelo poder público é trazida a **possibilidade de divulgação de dados pessoais**, de forma a atender aos princípios da administração pública como da publicidade. Na análise da ANPD, **há vários procedimentos a serem implementados para a divulgação segura**, que devem seguir as normas da LGPD, confirmando que, ainda que seja necessária a análise ampla da situação caso a caso, é possível sim executar este tipo de tratamento.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Os enunciados da CGU mencionados podem ser acessados em: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Enunciado n. 4, de 10 de março de 2022. Repositório de Conhecimento da CGU. 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67735>; e CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Novos enunciados CGU. CGU. 2023. p. 3. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/enunciados-da-lai/@@download/file/NOVOS%20ENUNCIADOS%20LAI%20CGU%203-fev-2023.pdf>

<sup>17</sup> LANDERDAHL, Cristiane et al. Guia Orientativo: Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Brasília-DF: ANPD. 2023 p. 37-41. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>

Importante destacar também que o dado ser de acesso público não representa um desamparo do titular, como parece ser a visão de órgãos públicos envolvidos com a GTA. A LGPD traz expressamente em seu art. 7º, §3º, “o tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização”. Assim, determina um limite ao tratamento, permitindo a identificação do que seria uma conduta abusiva e passível de responsabilização no caso concreto.

O mesmo ocorre com usos secundários, a LGPD sempre exige que sejam salvaguardados os direitos dos titulares, e atendendo ao princípio da prevenção (art. 7º, VIII), que se busque medidas de mitigação de riscos durante o tratamento. Neste sentido, a lei autoriza tratamentos considerados de maior exposição de dados, ao mesmo tempo que respalda o titular com relação a seus direitos.

### 3.1.2. Assimetrias: dano a direitos e ao controle social

Em argumentos expostos pelos órgãos públicos no estudo de caso, aparece a menção de necessidade de proteção dos dados de pecuaristas devido ao risco aos direitos à vida privada, à honra e a imagem e ao sigilo de dados presentes nos incisos X e XII do art. 5º, da CF, sem analisar o impacto que o fechamento destes dados gera a outros direitos fundamentais. Este é o primeiro indício das **assimetrias resultantes da falta de transparência que visa a preservar direitos de pecuaristas em detrimento de outros direitos da população brasileira.**

De forma similar ao que foi observado no relatório *Políticas ambientais, transparência pública e proteção de dados: a viabilidade jurídica para compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural*<sup>18</sup>, a ausência de transparência sobre os dados relacionados à cadeia produtiva, dentre eles a GTA, impacta diretamente direitos fundamentais e impede o controle social sobre a atividade da administração pública.

Em primeiro lugar, **o conhecimento sobre a cadeia produtiva é um direito dos consumidores, sendo essencial também para responsabilização de agentes em caso de danos** (art. 6º, III, VI, VII e art. 12, do CDC). No caso da carne, existem consumidores interessados tanto nas práticas sanitárias e de cuidados em relação ao gado, como também sobre a conduta ambiental dos produtores e o tipo de mão de obra utilizada na criação e processamento do gado. A abertura da GTA facilita ao consumidor identificar melhor boas práticas sanitárias de produtores, que considerando o cenário de lavagem de gado, dependem também da conduta ética do produtor ao adquirir o gado<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> VERGILI, Gabriela; SALIBA, Pedro. Políticas Ambientais, transparência pública e proteção de dados: a viabilidade jurídica para o compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2023/06/Relatorio-Políticas-ambientais-transparencia-publica-e-protecao-de-dados-Versao-Final.pdf>

<sup>19</sup> Não apenas a Amazônia, mas também o Cerrado tem sido um bioma extremamente afetado por essas práticas ilícitas. Ver: GLOBAL WITNESS. The Cerrado crisis: Brazil's deforestation frontline. Global Witness. 2024. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/the-cerrado-crisis-brazils-deforestation-frontline/>.

Considerando essa realidade, em que nem todos os produtos são produzidos em regularidade com a legislação, outros direitos ficam em risco e são frequentemente violados.

Um destes direitos são os das **populações indígenas e comunidades tradicionais** com direitos sobre suas terras (art. 231, da CF). A invasão de terras demarcadas e sob proteção é um movimento comum de latifundiários e donos de gado, tanto como **tentativas de expansão de suas terras como para práticas de lavagem de gado**<sup>20</sup>. Estas invasões não apenas colocam em risco o direito territorial, mas também a integridade física dos membros destas comunidades, devido à violência que tende a acompanhar estes casos, bem como a violação da cultura local, geralmente, muito atrelada à terra<sup>21</sup>. A utilização dos dados da GTA para fins ambientais, tendo em vista que há GTAs emitidas em terras indígenas (vide estudo de caso deste relatório), tornaria mais ágil o processo de retirada de gado e regularização da situação da terra sem a sobreposição. Além disso, permite maior eficiência nas políticas públicas, contando com participação ativa da sociedade civil, academia e empresas idôneas para identificação de potenciais violadores na legislação brasileira, beneficiando diretamente os órgãos de controle ambiental.

O uso indevido da terra acarreta também o desmatamento excessivo e irregular, dano claro ao direito ao meio ambiente (art. 5º LXXIII e 225, da CF), uma vez que degrada o local, altera ecossistemas e biomas, fere fauna e flora nativas<sup>22</sup>. Este tipo de degradação além de nociva é de difícil reparação, uma vez que diversas espécies levam anos para se restabelecer. **A falta de transparência também prejudica outros produtores e o mercado de modo geral por resultar na proteção de agentes que agem em má-fé com práticas ilícitas e danosas.**

Neste contexto de diversas violações, não se espera que outros direitos como os trabalhistas sejam respeitados, práticas ilegais geram contratações informais e abusivas, com risco de serem análogas à escravidão. Conforme dados do Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas<sup>23</sup>, o setor econômico da agropecuária corresponde a mais de 50% dos casos, sendo que a criação de bovinos sozinha é a atividade com a taxa mais expressiva correspondendo a quase 30% do total. Considerando também que a maioria dos trabalha-

---

<sup>20</sup> MAES, Jéssica. Jornalista brasileiro é premiado após investigar desmatamento atrelado à cadeia da carne. Folha de S. Paulo. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/04/jornalista-brasileiro-e-premiado-apos-investigar-desmatamento-atrelado-a-cadeia-da-carne.shtml>

<sup>21</sup> BRAZ, Gabriella. Brasil registrou número recorde de casos de violência no campo em 2023. Correio Brasileiro, 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2024/04/6846309-brasil-registrou-numero-recorde-de-casos-de-violencia-no-campo-em-2023.html>

<sup>22</sup> A matéria da Mongabay, relata uma ação do ICMBio de apreensão de gado criado ilegalmente dentro de área protegida pela legislação ambiental. Ver: WENDEL, Fernanda. The harsh, dangerous gig of seizing thousands of illegal cattle in the Amazon. Mongabay, 2024. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2024/06/the-harsh-dangerous-gig-of-seizing-thousands-of-illegal-cattle-in-the-amazon/>

<sup>23</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO; OIT BRASIL. Plataforma SmartLab: Promoção do Trabalho Decente Guiada por Dados. SmartLab. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfil-CasosTrabalhoEscravo>

dores resgatados recentemente se autodeclaram negros<sup>24</sup>, cabe observar que há uma somatória de assimetrias em relação ao olhar do Estado à direitos que deveriam ser balanceados frente aos de criadores de gado.

No mais, este conjunto de práticas ilegais, além de nocivo para o sistema sanitário brasileiro, dado que não se pode esperar o devido cuidado no manuseio do gado quando já não há grande preocupações com a condição da terra e das pessoas envolvidas no trabalho, é nocivo para o mercado. Segundo o art. 170, da CF, a ordem econômica se firma no trabalho humano, na livre iniciativa, na justiça social e tem por fim assegurar a todos uma existência digna. No mesmo artigo, incisos III, V, VI e VII, não dispostos como princípios da ordem econômica a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais. **A conduta atual fere os princípios da ordem econômica e prejudica, para além dos grupos já mencionados, outros pecuaristas** (sejam eles de grande a pequeno porte, já complementamente regularizados ou em processo de regularização) **que têm que concorrer economicamente com agentes em má-fé.**

Por fim, ainda há mais um direito em questão. **O direito ao controle social da administração pública também fica gravemente prejudicado quando o poder público opta pelo total fechamento dos dados da GTA.** A falta de transparência compromete gravemente os direitos da população e impossibilita uma cobrança efetiva da administração pública com relação à execução ou não de suas atividades.

Observando a quantidade de de direitos feridos e o nível de violência e comprovado dano à integridade física que decorrem da falta de tutela estatal, parece impensável optar pela não abertura objetivando proteger especialmente uma classe econômica com alta influência política e de mercado. Utilizar o direito à vida privada, honra e intimidade com a justificativa de que os dados tratam-se de dados patrimoniais e haveria um risco potencial envolvido é colocar em cheque o dever do estado de proteger grupos vulnerabilizados ou em situação assimétrica, ferindo princípios de igualdade e não discriminação.

### 3.1.3. A LGPD e a possibilidade de uso dos dados da GTA para fins de controle ambiental

Forçar a impossibilidade de abertura com base no direito à proteção de dados pessoais é contrariar fundamentos da própria lei. Embora a LGPD preze pela intimidade e desenvolvimento da pessoa humana, em seu art. 2º, coloca no mesmo nível outros fundamentos, como liberdade de informação, o desenvolvimento econômico, a livre iniciativa, livre concorrência e a defesa do consumidor, e os direitos humanos, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

---

24 SAKAMOTO, Leonardo. Com 2.500 vítimas em 2022, Brasil chega a 60 mil resgatados da escravidão. Repórter Brasil, 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/01/com-2-500-vitimas-em-2022-brasil-chega-a-60-mil-resgatados-da-escravidao/>



Destaca-se que **o propósito da lei não é alcançar o fechamento desenfreado de bases de dados, e sim garantir o fluxo seguro de dados pessoais, e o impedimento de acesso não é sinônimo de adequação à norma.**

Desta forma, não é uma discussão tão simples quanto órgãos públicos defendem quando se trata da dita preponderância do direito da privacidade dos produtores sobre os direitos fundamentais individuais e difusos da população brasileira em geral, mas especificamente dos grupos e povos diretamente impactados.

Tendo em vista os argumentos que vêm sendo mobilizados pelo setor e por órgãos públicos para justificar o fechamento, nota-se um enfoque muito grande no risco potencial seja ao mercado, seja ao sistema sanitário brasileiros, seja à pessoa do produtor. Enquanto esta é a preocupação, crimes já são cometidos, só que especialmente contra a população local.

Conforme entrevistados, a rastreabilidade individual, que é o sistema exigido pela União Europeia, seria até o momento o modelo mais preciso para rastreamento de gado. Contudo, é uma técnica custosa em termos de valores e tempo, tornando a sua aplicação rápida em todo território nacional pouco provável. Sendo assim, **há de se considerar a utilização da GTA, que já possui um sistema consistente e ativo, mesmo que como um sistema de rastreabilidade provisório** até que a rastreabilidade individual ou outros modelos mais precisos sejam acessíveis e mais práticos de serem implementados.

No fundo, o verdadeiro debate seria sobre o impacto da abertura de dados sobre o sistema de segurança sanitária nacional, uma vez que trata-se de risco à saúde pública. Contudo, ante o exposto até o momento, novamente retoma-se que é um risco potencial sendo comparado a um cenário de danos reais. Além do mais, a hipótese da fraude nas GTAs é levantada justamente porque ela ocorre, seja por propriedades embargadas por questões ambientais, seja por estarem na “lista suja” de trabalho análogo à escravidão<sup>25</sup>. **O risco à saúde pública está na falta de olhar para os problemas e danos socioambientais resultantes das práticas ilegais de pecuaristas.**

Neste ponto, cabe analisar o argumento referente à finalidade do documento. Em primeiro momento, a finalidade de defesa sanitária da GTA não parece tão próxima da direcionada à implementação do Código Florestal. No entanto, há uma correlação entre as duas.

Quando o Código Florestal é devidamente implementado não há gado sendo criado em terras ilegais o que por vezes pode também significar condições de criação inadequadas. Se o proprietário do gado se beneficia de práticas escusas quanto à terra, o que garante que ele também não fraude a documentação sanitária? Ainda que existam outras formas e razões para se fraudar a GTA, o cumpri-

<sup>25</sup> REPÓRTER BRASIL. Corrupção, fraudes e hackers mascaram a origem ilegal da carne na Amazônia. Repórter Brasil. 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/09/corruptao-fraudes-e-hackers-mascaram-a-origem-ilegal-da-carne-na-amazonia/>

mento do Código Florestal é mais um fator para condicionar o produtor a boas práticas. É por meio do reforço da legislação que se constitui uma cultura de boas condutas. **O fechamento de dados da GTA permite que a situação permaneça como está e não favorece o sistema sanitário.**

Conforme apresentado durante as entrevistas, **a correlação entre CAR e GTA**, sugerida pela sociedade civil, além de favorecer, como dito, a aplicação do Código Florestal, também **poderia auxiliar no aumento da precisão em caso de busca de incidentes sanitários**, uma vez que o CAR contém coordenadas precisas de demarcação de terras, além de dificultar a fraude com relação a dados territoriais<sup>26</sup>. No mais, esta abertura facilitaria a identificação de fornecedores indiretos, ou seja, a cadeia produtiva como um todo seria mais visível.

### 3.1.3.1. A relação legal entre política agrícola, controle do trânsito de animais e proteção do meio ambiente

Antes de adentrar na análise da compatibilidade, é necessário compreender o contexto em que se insere a rastreabilidade sanitária da cadeia produtiva da carne na política agrícola. Dentro da Lei 8.171/1991, no capítulo VII Da Defesa Agropecuária, é prevista a responsabilidade do Poder Público em garantir a vigilância e defesa sanitária animal bem como a inspeção de produtos de origem animal, e cria-se o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. É neste sistema que se aloca a atividade de controle de trânsito de animais.

Na mesma lei, um de seus pressupostos fundamentais é a “atividade agrícola (...) onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade” (art. 2º, I). Adicionalmente, **dentre seus objetivos está presente a proteção do meio ambiente de modo a garantir o uso racional e estimular a recuperação de recursos naturais** (art. 3º, IV). Tal proteção se repete no art. 4º, IV, em que a lei explicita as metas às quais as ações e instrumentos de política agrícola se referem.

A partir destes dispositivos, está previsto na lei o capítulo VI que dedica-se principalmente a estabelecer quais são os deveres do Poder Público quanto à proteção do meio ambiente no contexto da política agrícola. Além da integração de todos os entes federativos neste objetivo, o Poder Público deve disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora e realizar zoneamentos agroecológicos.

Este é o pano de fundo para rastreabilidade sanitária da cadeia produtiva da carne. Neste sentido, **a proteção do meio ambiente e da conservação de recursos naturais compõem a política agrícola da mesma forma que a defesa sanitária. Elas não são finalidades distantes e completamente distintas. Elas se comple-**

<sup>26</sup> Aqui cita-se um exemplo de fraude de GTA por meio de alteração de dados de origem visando burlar fiscalização fiscal: AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL DO ESTADO DO AMAZONAS. Atualização tributária sobre trânsito animal deve coibir prática ilícita, avalia Adaf. Adaf. 2021. Disponível em: <http://www.adaf.am.gov.br/atualizacao-tributaria-sobre-transito-animal-deve-coibir-pratica-ilicita-avalia-adaf/>

**mentam.** A proteção do meio ambiente é até mais essencial para a política agrícola que a defesa sanitária por si só, uma vez que boa parte da exploração agrícola não ocorreria sem a existência de recursos naturais, como fontes de água e solo de qualidade, assim como o desequilíbrio ambiental gera um impacto direto nas produções, com mudanças climáticas, contaminações e aumento de epidemias<sup>27</sup>.

Há que se mencionar também a conexão entre a Política Agrícola e o Código Florestal. Este último dita como deve ser feita a exploração nas regiões de vegetação nativa, parâmetro necessário para o desenvolvimento das atividades agrícolas. Inclusive traz em seus objetivos a reafirmação da função estratégica da agropecuária e o papel da vegetação nativa na sustentabilidade, crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida da população brasileira (art. 1º, § único, II). Ainda reforça como objetivo o compromisso do país com a compatibilização entre uso produtivo da terra e preservação de recursos naturais que deve ocorrer por meio de ação governamental (art. 1º, § único, III). Neste sentido, é importante ressaltar que medidas de rastreabilidade devem considerar as disposições do Código Florestal de modo a atingir de forma adequada o objetivo da Política Agrícola de proteção do meio ambiente e auxiliando no cumprimento das normas ambientais.

### 3.1.3.2. Compartilhamento e o uso dos dados pessoais da base de dados da GTA para fins ambientais

Agora, à análise dos critérios de compatibilidade elencados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais, em seu guia sobre uso de dados pelo poder público<sup>28</sup>. São eles: “(i) o contexto e as circunstâncias relevantes do caso concreto; (ii) a existência de conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento posterior; (iii) a natureza dos dados pessoais, adotando-se posição de maior cautela quando abrangidos dados sensíveis; (iv) as expectativas legítimas dos titulares e os possíveis impactos do tratamento posterior sobre seus direitos; e (v) o interesse público e a finalidade pública específica do tratamento posterior, bem como o seu vínculo com as competências legais dos órgãos ou entidades envolvidos, nos termos do art. 23 da LGPD”.

A seguir destrincha-se os elementos contextuais visando a analisar a possibilidade do compartilhamento de dados da GTA visando resultados de cunho ambiental, isto é, a utilização destes dados para reforço da implementação do Código Florestal:

---

<sup>27</sup> TÁVORA, Fernando et al. Impacto das mudanças climáticas na agropecuária brasileira, riscos políticos, econômicos e sociais e os desafios para a segurança alimentar e humana. Brasília-DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td313>

<sup>28</sup> LANDERDAHL, Cristiane et al. Guia Orientativo: Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Brasília-DF: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>

### **I. Contexto e circunstâncias relevantes:**

Entender o contexto do tratamento de dados pessoais auxilia a identificar de que forma a finalidade original para os dados se relaciona com seus potenciais usos secundários. A GTA contém informações de extrema importância para o desenvolvimento de sistema de rastreabilidade da cadeia da carne para além de um objetivo exclusivamente sanitário. Seus dados, quando vinculados ao CAR, permitem compreender o trânsito de animais visando não apenas identificar as informações sanitárias, mas também as condições ambientais da criação deste animal. Com base nessas informações é possível inferir outros dados como a existência ou não de trabalho análogo à escravidão, agregando, portanto, maiores detalhes sobre a cadeia produtiva e facilitar a identificação de fornecedores indiretos. Tendo em vista a constante violação de direitos fundamentais individuais e difusos decorrentes das más práticas do mercado, a abertura destes dados permitiria identificar e responsabilizar com maior celeridade agentes maliciosos e facilitar processos de adequação daqueles que querem organizar seu desenvolvimento de forma legal.

### **II. Conexão fática ou jurídica entre a finalidade original e a que fundamenta o tratamento secundário:**

Após a identificação do contexto, é importante verificar se existe conexão fática ou jurídica que baseie a nova proposta de uso dos dados pessoais coletados, de modo que as finalidades não sejam incompatíveis. A finalidade de controle ambiental está intimamente ligada à de controle sanitário da cadeia produtiva do gado. Isto fica evidente ao se analisar a Política Agrícola, prevista na Lei 8.171/1991. Em diversos momentos da lei é possível verificar a relevância da proteção ambiental para a continuidade da produção agrícola de modo geral. Além disso, os usos secundários dos dados da GTA auxiliariam no cumprimento do ordenamento brasileiro não se atendo apenas às questões ambientais, mas também afastando práticas ilegais, como fraudes, que prejudicam diretamente o sistema sanitário brasileiro. Reforçar a implementação do Código Florestal é reforçar a Polícia Agrícola, reduzindo o trânsito ilegal de gado entre terras protegidas pela legislação. Sendo assim, o uso dos dados da GTA para colaborar com a devida aplicação da legislação ambiental tem o potencial de aprimorar sua função primária de controle sanitário.

### **III. Natureza dos dados pessoais:**

O terceiro ponto a ser considerado é o tipo de dado pessoal tratado. Caso fossem dados pessoais sensíveis, como de raça, orientação sexual ou política<sup>29</sup>, os usos secundários exigiriam muito mais cuidado em seu tratamento.

---

<sup>29</sup> Lei Geral de Proteção de Dados, Artigo 5º, II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural.

No entanto, o caso em voga lida com dados pessoais triviais, isto é, não são dados sensíveis ou de crianças e adolescentes. Busca-se acessar informações que possibilitem identificar a cadeia produtiva da carne com fornecedores diretos e indiretos a partir de dados já coletados, trazendo maior eficiência para políticas públicas.

#### **IV. Expectativas legítimas dos titulares e impactos sobre os seus direitos:**

É necessário adotar a perspectiva de titulares de dados quando for realizado novo tratamento a partir das informações coletadas para outro fim. Nesse sentido, considera-se quais são as expectativas das pessoas quando da coleta dos dados, indicando os potenciais impactos que podem vir a ter em seus direitos. Assim, retoma-se que a GTA visa garantir a sanidade do animal transportado e compõe um sistema de rastreabilidade para controle sanitário, isto é, identifica-se a transferência entre terras e proprietários. Para além disso, os mesmos titulares de dados já estão sujeitos ao cumprimento e *enforcement* da legislação ambiental, uma vez que os territórios onde este gado é criado é objeto de regulação, bem como as ações e instrumentos da Política Agrícola devem visar à proteção do meio ambiente em sua execução. Sendo assim, uma medida que reforçaria tanto a implementação do sistema nacional sanitário quanto favoreceram o controle ambiental não se afastam da expectativa para as quais fornecem dados em ambos os casos. A medida fortalece o controle dos órgãos públicos sobre a atividade pecuária e, considerando que se trata da análise da possível abertura de dados da GTA, fortalece a segurança sanitária e a saúde pública. Adicionalmente, entende-se que o sistema como está, em total fechamento, favorece práticas fraudulentas danosas ao sistema sanitário, ao mercado e ao meio ambiente. Entende-se que estaria dentro das expectativas dos titulares que os órgãos de defesa sanitária tomassem as providências para melhor verificação de incidentes e para reduzir fraudes ao sistema.

#### **V. Interesse público e finalidade pública específica do tratamento posterior:**

Por fim, é importante destacar qual o interesse e finalidade pública no uso secundário de dados pessoais, garantindo que a nova proposta de tratamento leve em consideração as competências dos órgãos ou entidades envolvidas. O uso da GTA para controle ambiental, como já exposto ao longo deste relatório, é necessário para possibilitar a correlação mais precisa entre o local de origem e locais por onde passou este animal e a condição ambiental dessas terras. Este tipo de cruzamento de dados é de interesse público uma vez que cabe ao Estado proteger o meio ambiente (considerando os art. 5º LXXIII e 225, da CF, o Código Florestal e a Lei nº 8.171/1991) e também preservar direitos fundamentais. Tendo em vista todos os direitos individuais e difusos (i.e. direito ao meio ambiente, liberdade e integridade física, dignidade da pessoa humana, direito de terras de povos indígenas, direitos dos consu-



midores, entre outros), entende-se que também haveria uma necessidade de mobilização estatal para cessar as violações a estes direitos, bem como implementar políticas públicas para estabilizar e melhorar a situação atual nestes territórios. Não obstante, cabe ao Estado preservar a ordem econômica, inclusive da política agrícola e fundiária, de modo que ao não buscar meios de reforçar a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II, da CF), está possibilitando usos de terra incompatíveis com a sua função social. Sendo assim, a omissão estatal que se observa atualmente frente à urgente necessidade de implementação de um sistema de rastreabilidade da cadeia produtiva de gado que atue além dos fins sanitários abre margem para a violação de direitos fundamentais e para o desvio da função social da terra, indo contra o interesse público. Nestes termos, entende-se que o uso da GTA para controle ambiental atende plenamente a finalidade pública.

Tais requisitos são compatíveis com a doutrina atual sobre proteção de dados pessoais no poder público. Segundo Miriam Wimmer (2021)<sup>30</sup>, destaca-se ainda a necessidade de salvaguardas materiais e processuais implementadas para mitigar riscos relacionados ao novo tratamento, orientados pelos princípios constitucionais de direitos individuais e coletivos. Assim, o compartilhamento e uso secundário de dados são viáveis “desde que observadas as regras procedimentais e, principalmente, os princípios aplicáveis ao tratamento de dados pessoais, tais como a necessidade, a adequação e a transparência” (Wimmer, 2021, p. 138)

Ante o exposto, confirma-se a **compatibilidade do uso para controle ambiental com a finalidade primária de defesa sanitária**. O presente relatório não se propõe a entrar no mérito quanto às formas como o tratamento pode ser feito, se por meio de indicação do código no CAR na GTA conjuntamente com a abertura, por meio de sistema que correlacione os documentos, etc, mas busca evidenciar que não parece haver empecilhos legais para tal.

Inclusive, quanto às bases legais para o tratamento, recomenda-se o uso da base de execução de políticas públicas (art. 7º, III, da LGPD), dado que a Política Agrícola já é uma política pública que poderia abarcar tal tratamento, sem prejuízo da criação de uma política pública exclusivamente para rastreabilidade ampla da cadeia da carne.

Sempre vale reforçar que os usos secundários são esperados e necessários para o bom funcionamento de sistemas. Diferente do que se imagina, usos secundários, quando compatíveis, não representam um desvio de finalidade, são uma forma de complementar o tratamento de dados pessoais. Ademais, no caso da administração pública, é uma análise que vale a pena ser feita a fim de

---

<sup>30</sup> WIMMER, Miriam. Limites e possibilidade para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 11, n. 1, abr/2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.7136>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136>.

garantir maior celeridade em processos que resultem em integrações variadas de bases de dados. Desde que o uso seja compatível e seja feita a análise adequada quanto aos riscos e à relevância do tratamento frente ao interesse público, bem como devida aplicação dos demais dispositivos da LGPD, é uma prática factível.

Inclusive, no caso da GTA, considerando os dados coletados na segunda leva de pedidos de acesso à informação referentes ao compartilhamento de dados, pode-se notar que há usos secundários sendo feitos, uma vez que os dados se estendem para organizações de trabalhadores rurais, Ministério Público e Poder Judiciário, incluindo a Justiça do Trabalho.

## 3.2. Como buscar a transparência?

### 3.2.1. A importância de considerar as necessidades dos usuários ao disponibilizar o dado

A transparência não é uma tarefa leviana, e para que a transparência seja efetiva e conseqüentemente o controle social também se torne possível, bem como a proteção dos demais direitos seja alcançada, é necessário que o processo de abertura seja feito de forma adequada. Isto é, **os dados precisam ser fornecidos de forma a compatibilizar o formato da abertura dos dados com as necessidades dos usuários destes dados.**

Quando solicitado via pedido de acesso à informação referente ao estudo de caso, foi encaminhado um *link* para a página de dados abertos da GTA no Mato Grosso (último item da resposta ao recurso). Nesta página, havia uma lista de *hiperlinks* separados por anos e cada *hiperlink* correspondia a um mês. Ao clicar, automaticamente era baixada uma planilha de Excel com dados de trânsito daquele mês.

No entanto, os dados não permitiam acessar a real origem nos termos de rastreabilidade (como nome do estabelecimento, por exemplo). A origem na planilha é apenas o município, assim como o destino. Ou seja, o dado acaba sendo quase estatístico.

Além da baixa utilidade do dado em si para a rastreabilidade mais precisa, o formato em que o dado é fornecido é pouco acessível uma vez que para identificar o dado que se deseja ter, sem ter a data precisa, seria necessário baixar inúmeras planilhas e analisá-las individualmente.

Os dados da forma que estavam apresentados no portal não possibilitam sequer o cruzamento com os dados já abertos do CAR, uma vez que a localização destacada como origem e destino não são precisas. Assim, as possibilidades de uso dos dados ficam muito restritas, e conseqüentemente pouco úteis.

Importante destacar que, ainda que a abertura dos dados da GTA não seja completa, é possível garantir a transparência e utilidade das informações divulgadas. Uma das medidas para mitigar isso seria a **disponibilização dos CPFs com mascaramento de alguns dígitos**, de modo a não identificar diretamente a pessoa. Destaca-se, no entanto, que para essa técnica continuar efetiva, é impor-

tante que todo o mascaramento seja realizado com um padrão único, capaz de efetuar cruzamentos com outras bases de dados.

**O cruzamento das bases da GTA junto ao CAR fornece uma ferramenta essencial para a rastreabilidade da cadeia da carne no Brasil.** Isto porque somadas é possível cruzar dados sobre a terra e sua adequação frente ao Código Florestal, e os dados sobre quais destas terras são responsáveis pela cadeia produtiva da carne desde a criação de gado.

A utilidade do dado também diz respeito às informações sobre o tratamento. Como visto nos resultados dos pedidos de acesso à informação, ainda há um despreparo para fornecer respostas certas sobre como é conduzido o tratamento de dados, responsabilidades de agentes considerando a LGPD, além da clareza sobre qual a finalidade e base legal que fundamentam o tratamento de dados.

É preciso que órgãos públicos forneçam o treinamento adequado a seus servidores ou tenham um encarregado a quem o pedido de acesso à informação possa ser encaminhado para uma resposta que atenda plenamente o princípio da transparência previsto na LGPD.

### 3.2.2. Demais exemplos de rastreabilidade

Considerando que já existem atualmente algumas iniciativas interessantes para ampliar a rastreabilidade, é possível utilizá-las como exemplos para planejar a abertura e integração com o CAR.

Uma delas é o Selo Verde<sup>31</sup> que está sendo implementado no Estado do Pará. O sistema é oficialmente chamado de Sistema Oficial De Rastreabilidade Bovídea Individual do Pará (SRBIPA), e faz parte da iniciativa do Programas de Integridade e Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Pecuária de Bovídeos Paraenses. Neste programa, já é prevista como sua função a “garantia de regularização fundiária e socioambiental relativa ao rebanho bovídeo do Estado do Pará”<sup>32</sup>.

O sistema foi desenvolvido sob a liderança da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) com a parceria multissetorial da The Nature Conservancy (TNC), JBS, Friboi, Minerva, Centro de Inteligência Territorial (CIT) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Aliança Paraense pela Carne (APC)

---

<sup>31</sup> Conforme divulgado pela SEMAS/PA: SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO PARÁ. Pará lança automatização do Cadastro Ambiental Rural e beneficia, de uma só vez, mais de 40 mil produtores. Semas. 2023. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2023/08/06/para-lanca-automatizacao-do-cadastro-ambiental-rural-e-beneficia-de-uma-so-vez-mais-de-40-mil-produtores/>

<sup>32</sup> PARÁ. Decreto nº 3.533, de 27 de novembro de 2023. Institui o Programa de Integridade e Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Pecuária de Bovídeos Paraenses e cria o Sistema Oficial de Rastreabilidade Bovídea Individual do Pará (SRBIPA). Belém - PA: Governo do Estado do Pará. 2023. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/406042.pdf>

e Agência de Defesa Agropecuária (Adepará)<sup>33</sup>. **Sua ideia central é possibilitar o cruzamento de dados do CAR e da GTA<sup>34</sup> para viabilizar o rastreio da cadeia da carne, incluindo não apenas os fornecedores diretos, como também os indiretos**, geralmente envolvidos nas etapas de cria e engorda do animal. Vale ressaltar também que no Estado do Pará a GTA e o CAR já são vinculados há alguns anos, conforme Instrução Normativa Conjunta Semas/Adepará nº 1/2016.

A Conecta é outra iniciativa, sendo implementada no Pará e Mato Grosso que visam a rastreabilidade não apenas por lote, mas também a individual. É uma iniciativa conduzida pela Safe Trace, TNC e Amigos da Terra. É importante notar também que além do CAR e documentos sanitários, tanto a Conecta como o Selo Verde são iniciativas que utilizam bases de dados da FUNAI, INCRA, Lista de Trabalho Análogo à Escravidão, entre outras, deixando evidente seu propósito mais amplo.

Mais uma ação similar é o Boi na Linha<sup>35</sup>, uma iniciativa do Imaflora em parceria com o Ministério Público. Com enfoque na cadeia produtiva da carne bovina na região da Amazônia, o centro busca erradicar as irregularidades socioambientais por meio de maior transparência entre agentes envolvidos e interessados, desde os produtores, frigoríficos até investidores e a sociedade civil. Neste sentido, o Boi na Linha auxilia no cumprimento dos compromissos assumidos desde 2009 por empresas por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), no caso, conhecidos como TACs da Carne<sup>36</sup>, e o Compromisso Público da Carne<sup>37</sup>. Considerando estes compromissos que é possível notar também o potencial da GTA para alcançar uma rastreabilidade efetiva e ampla para a preservação de direitos fundamentais.

---

<sup>33</sup> SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO PARÁ. Semas reúne com setor produtivo para alinhamento da plataforma SeloVerde. Semas. 2022. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2022/01/13/se-mas-reune-com-setor-produtivo-para-alinhamento-da-plataforma-seloverde/>

<sup>34</sup> FROEHLICH, G.; STABILE, M.; DE SOUZA, M. L. Iniciativas de rastreabilidade... Op cit.

<sup>35</sup> Mais informações em: IMAFLORA. Boi na Linha. Boi Na Linha. 2019. Disponível em: <https://www.boinalinha.org/>

<sup>36</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Linha do tempo - Termos de Ajustamento de Conduta - Carne Legal. Linha do Tempo. Disponível em: <https://linhadotempo.mpf.mp.br/www/linha-do-tempo/2009>

<sup>37</sup> ARMELIN, Mauro, et. al. 10 anos TAC da Carne no Pará e compromisso público da pecuária: a importância da rastreabilidade da carne na redução dos desmatamentos na Amazônia. Amazônia Brasileiro: Amigos da Terra. 2019. Disponível em: [https://www.amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Estudo\\_10\\_anos\\_TAC\\_e\\_CPP.pdf](https://www.amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Estudo_10_anos_TAC_e_CPP.pdf)

### 3.2.3. Transparência por meio de Infraestruturas Públicas Digitais

É nesta linha que a implementação de infraestruturas públicas digitais são interessantes no contexto de implementação de políticas ambientais. Essas infraestruturas fornecem uma **maior integração e troca de informações, aumentando a colaboração entre órgãos com maior celeridade**<sup>38</sup>. Inclusive o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos já enxerga o CAR como uma infraestrutura pública digital<sup>39</sup>.

**A interoperabilidade da GTA com o CAR como uma infraestrutura pública digital seria um passo essencial para favorecer a rastreabilidade da cadeia produtiva da carne de forma completa e transparente**, identificando toda a cadeia desde fornecedores indiretos até os mercados e possibilitando o acesso a estas informações aos interessados. Seria uma grande mudança é um avanço imensurável para o contexto não somente ambiental, mas social também.

Além disso, por terem o apoio governamental, elas podem até mesmo ser implementadas a nível nacional. Idealmente, no caso da rastreabilidade da cadeia produtiva da carne bovina, teria muita relevância uma iniciativa encabeçada pelo governo federal que padronizasse os níveis de transparência, ampliando-a. Deve-se considerar também o peso reputacional que iniciativas com maior envolvimento governamental possuem, bem como a maior viabilidade de solicitação de acesso à informação e possibilidade de controle social. Infelizmente, iniciativas exclusivamente privadas sem maior contato com o poder público tendem a um risco de reduzida transparência sem possibilidade facilitada de exigência de acesso à informações.

## CONCLUSÃO

A principal conclusão deste relatório é a viabilidade legal de executar usos secundários com relação aos dados presentes nas bases de dados da GTA. Entende-se que sendo parte dos objetivos da Política Agrícola, a proteção do meio ambiente é parte do contexto que instrui o controle de trânsito animal. Desta forma, **a fim de atender à política pública, seria cabível executar o uso secundário dos dados da GTA para atender a uma demanda ambiental e não exclusivamente sanitária.**

O interesse público que circunda o caso e que viabiliza a utilização destes dados reside no **dever constitucional do Estado de proteger o meio ambiente**, bem como salvaguardar outros direitos fundamentais que acabam sendo coloca-

<sup>38</sup> Infraestruturas públicas digitais são sistemas complexos que se aplicados corretamente podem fornecer um grande ganho em termos de transparência, equilibrando-a com os direitos dos titulares. Para mais detalhes sobre infraestruturas públicas digitais, em especial em iniciativas direcionadas à sustentabilidade, ver: UNDP; G20 2023 INDIA. Accelerating SDGS through Digital Public Infrastructures: a compendium of the Potential of Digital Public Infrastructure. UNDP. 2023. p. 39. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/accelerating-sdgs-through-digital-public-infrastructure-compendium-potential-digital-public-infrastructure>

<sup>39</sup> MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Em evento do G20, Esther Dweck destaca o potencial da Infraestrutura Pública Digital como ferramenta para serviços públicos mais inclusivos. Gov.br - Governo Digital. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/em-evento-do-g20-esther-dweck-destaca-o-potencial-da-infraestrutura-publica-digital-como-ferramenta-para-servicos-publicos-mais-inclusivos>



dos em risco em um cenário de constantes violações ambientais e em interesses privados são priorizados.

Ainda, a possibilidade de **vinculação da GTA com CAR** é um horizonte em que a interoperabilidade dos dados permitiria uma rastreabilidade mais precisa e eficiente, favorecendo inclusive o sistema sanitário nacional, para além dos benefícios socioambientais.

No mais, entende-se que ainda há um caminho significativo em termos de transparência a ser trilhado pois, ainda que o CAR possa ser visto como uma infraestrutura pública digital, é uma base de dados que não foi completamente aberta e que também contém assimetrias com relação à proteção de dados pessoais (Vergili; Saliba, 2023). Esta transparência depende muito do melhor assentamento do entendimento sobre a harmonia e compatibilidade entre LAI e LGPD, de modo a favorecer interpretações centralizadas no interesse público, bem como a melhor instrução de servidores para dar-lhes segurança e respaldo no momento de oferecer informações.

Ainda que já existam várias iniciativas que possibilitam a rastreabilidade da cadeia produtiva da carne, falta um sistema padronizado e a nível nacional. Esta é uma agenda que precisa de atenção com urgência para sanar graves ilícitos, desobstaculizar o desenvolvimento sustentável e privilegiar a justiça climática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL DO ESTADO DO AMAZONAS. Atualização tributária sobre trânsito animal deve coibir prática ilícita, avalia Adaf. Adaf. 2021. Disponível em: <http://www.adaf.am.gov.br/atualizacao-tributaria-sobre-transito-animal-de-ve-coibir-pratica-ilicita-avalia-adaf/>

ARMELIN, Mauro, et. al. 10 anos TAC da Carne no Pará e compromisso público da pecuária: a importância da rastreabilidade da carne na redução dos desmatamentos na Amazônia. Amazônia Brasileiro: Amigos da Terra. 2019. Disponível em: [https://www.amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Estudo\\_10\\_anos\\_TAC\\_e\\_CPP.pdf](https://www.amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Estudo_10_anos_TAC_e_CPP.pdf)

BARRA DO GARÇAS. Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Barra do Garças-MT. Justiça Federal 1ª Região. Decisão ACP nº 1001538-14.2022.4.01.3605. s.e. Polo Ativo: Ministério Público; Polo Passivo: Zaércio Gouveia e outros. Juíza Federal: Daniela Gonçalves de Almeida. Barra do Garça-MT, 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/Documentos%20para%20link/decisao-maraiwatsede>

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8171.htm#art29a](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm#art29a)

BRASIL, Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009. Dispõe sobre o conceito e a aplicação de rastreabilidade na cadeia produtiva das carnes de bovinos e de búfalos. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l12097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12097.htm)

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)

BRAZ, Gabriella. Brasil registrou número recorde de casos de violência no campo em 2023. Correio Brasiliense, 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2024/04/6846309-brasil-registrou-numero-recorde-de-casos-de-violencia-no-campo-em-2023.html>

CAMPOS, André; ALESSI, Gil. Fornecedores da JBS criaram ilegalmente gado em terra indígena em MT. Repórter Brasil. -5 jun 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/06/fornecedores-da-jbs-criaram-ilegalmente-gado-em-terra-indigena-em-mt/>

CLIMATE & COMPANY; AMIGOS DA TERRA. O Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR) - INFORMAÇÕES PARA GRUPO DE INTERESSE NO BRASIL. Amazônia Brasileira: Climate & Company e Amigos da Terra, 2023. Disponível em: <https://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2023/06/EUDR-Overview-PT.pdf>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Enunciado n. 4, de 10 de março de 2022. Repositório de Conhecimento da CGU. 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67735>;

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Novos enunciados CGU. CGU. 2023. p. 3. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/enunciados-da-lai/@@download/file/NOVOS%20ENUNCIADOS%20LAI%20CGU%203-fev-2023.pdf>

FROEHLICH, G.; STABILE, M.; DE SOUZA, M. L. Iniciativas de rastreabilidade nas cadeias de valor da carne bovina e de couro no Brasil. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

(IPAM). 2023. Disponível em: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Iniciativas\\_rastreabilidade\\_PT\\_v05-2.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Iniciativas_rastreabilidade_PT_v05-2.pdf)

GLOBAL WITNESS. The Cerrado crisis: Brazil's deforestation frontline. Global Witness. 2024. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/forests/the-cerrado-crisis-brazils-deforestation-frontline/>

LANDERDAHL, Cristiane; et. al. Guia Orientativo: Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Brasil, DF: ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>

MAES, Jéssica. Jornalista brasileiro é premiado após investigar desmatamento atrelado à cadeia da carne. Folha de S. Paulo. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/04/jornalista-brasileiro-e-premiado-apos-investigar-desmatamento-atrelado-a-cadeia-da-carne.shtml>

MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. Em evento do G20, Esther Dweck destaca o potencial da Infraestrutura Pública Digital como ferramenta para serviços públicos mais inclusivos. Gov.br - Governo Digital. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/em-evento-do-g20-esther-dweck-destaca-o-potencial-da-infraestrutura-publica-digital-como-ferramenta-para-servicos-publicos-mais-inclusivos>

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Linha do tempo - Termos de Ajustamento de Conduta - Carne Legal. Linha do Tempo. Disponível em: <https://linhadotempo.mpf.mp.br/www/linha-do-tempo/2009>

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO; OIT BRASIL. Plataforma SmartLab: Promoção do Trabalho Decente Guiada por Dados. SmartLab. Disponível em: <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/0?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>

PARÁ. Decreto nº 3.533, de 27 de novembro de 2023. Institui o Programa de Integridade e Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Pecuária de Bovídeos Paraenses e cria o Sistema Oficial de Rastreabilidade Bovídea Individual do Pará (SRBIPA). Belem - PA: Governo do Estado do Pará. 2023. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/406042.pdf>

REPÓRTER BRASIL. Corrupção, fraudes e hackers mascaram a origem ilegal da carne na Amazônia. Repórter Brasil. 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/09/corruptao-fraudes-e-hackers-mascaram-a-origem-ilegal-da-carne-na-amazonia/>

SAKAMOTO, Leonardo. Com 2.500 vítimas em 2022, Brasil chega a 60 mil resgatados da escravidão. Repórter Brasil, 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/01/com-2-500-vitimas-em-2022-brasil-chega-a-60-mil-resgatados-da-escravidao/>

SANCHES, Marcos. Lei Geral de Proteção de Dados e Lei Geral de Acesso à Informação: análise acerca dos dados de produtores captados pelas entidades de defesa agropecuária e sua atuação institucional na emissão de guias de trânsito animal. Jus. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/88861/lei-geral-de-protecao-de-dados-lgpd-e-lei-geral-de-acesso-a-informacao-lai-analise-acerca-dos-dados-de-produtores-captados-pelas-entidades-de-defesa-agropecuaria-e-sua-atuacao-institucional-na-emissao-de-guias-de-transito-animal-gta>

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO PARÁ. Semas reúne com setor produtivo para alinhamento da plataforma SeloVerde. Semas. 2022. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2022/01/13/semas-reune-com-setor-produtivo-para-alinhamento-da-plataforma-seloverde/>

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE DO PARÁ. Pará lança automação do Cadastro Ambiental Rural e beneficia, de uma só vez, mais de 40 mil produtores. Semas. 2023. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2023/08/06/para-lanca-automatizacao-do-cadastro-ambiental-rural-e-beneficia-de-uma-so-vez-mais-de-40-mil-produtores/>

TÁVORA, Fernando et al. Impacto das mudanças climáticas na agropecuária brasileira, riscos políticos, econômicos e sociais e os desafios para a segurança alimentar e humana. Brasília-DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td313>

TOLEDO, Luiz. Como órgãos públicos dificultam o acesso a informações sobre o caminho do gado. Repórter Brasil. 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/07/como-orgaos-publicos-dificultam-o-acesso-a-informacoes-sobre-o-caminho-do-gado/>

UNDP; G20 2023 INDIA. Accelerating SDGS through Digital Public Infrastructures: a compendium of the Potential of Digital Public Infrastructure. UNDP. 2023. p. 39. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/accelerating-sdgs-through-digital-public-infrastructure-compendium-potential-digital-public-infrastructure>

VERGILI, Gabriela; SALIBA, Pedro. Políticas Ambientais, transparência pública e proteção de dados: a viabilidade jurídica para o compartilhamento de dados pessoais no âmbito do Cadastro Ambiental Rural. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/wp-content/uploads/2023/06/Relatorio-Politicas-ambientais-transparencia-publica-e-protecao-de-dados-Versao-Final.pdf>

VERGILI, Gabriela; ZANATTA, Rafael. Os Problemas do Cadastro Base do Cidadão e a ADI 6649. Data Privacy Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/documentos/os-problemas-do-cadastro-base-do-cidadao-e-a-adi-6-649/>

WENDEL, Fernanda. The harsh, dangerous gig of seizing thousands of illegal cattle in the Amazon. Mongabay, 2024. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2024/06/the-harsh-dangerous-gig-of-seizing-thousands-of-illegal-cattle-in-the-amazon/>

WIMMER, Miriam. Limites e possibilidade para o uso secundário de dados pessoais no poder público: lições da pandemia. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 11, n. 1, abr/2021. DOI: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.7136>. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7136>



---

**DataPrivacyBR**  
*Research*