

idp

idp

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**PROTEÇÃO DE DADOS E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA:** UMA VISÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

**MELINA ROCHA MARACAJA VAZ**

Brasília-DF, 2023

**MELINA ROCHA MARACAJA VAZ**

**PROTEÇÃO DE DADOS E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA:  
UMA VISÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NOS  
ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO DO  
PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professora Doutora Grace Ladeira Garbaccio

Brasília-DF 2023

## **MELINA ROCHA MARACAJA VAZ**

### **PROTEÇÃO DE DADOS E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA VISÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NOS ÓRGÃOS DECONTROLE INTERNO E EXTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 12/12 / 2023

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dra. Grace Ladeira Garbaccio - Orientador

---

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

---

Prof. Dr. Arthur Henrique de Pontes Regis

---

V393p Vaz, Melina Rocha Maracaja  
Proteção de dados e transparência pública: uma visão das contratações públicas nos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal/ Melina Rocha Maracaja Vaz . – Brasília: IDP, 2023.

110 p.  
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2023.  
Orientador: Prof(a). Dra. Grace Ladeira Garbaccio.

1. Proteção de dados. 2. Transparência pública. 3. Poder Executivo Federal. I. Título.

CDD: 341.31

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## AGRADECIMENTOS

Esta nova etapa, elaboração e apresentação do objeto de dissertação, representa a materialização de uma conquista almejada ao longo de quase dois anos. Entrementes, nossas conquistas sempre envolvem bastidores de pessoas, as quais esforçam-se para que sejamos protagonistas de nossas vidas.

Então, rememorando todas elas, gostaria de agradecer a minha família pois, inerente a todo meu processo de formação, seja na seara profissional ou extraprofissional.

Sou igualmente grata a família que formei: constituída por marido e, agora filha, nascitura, vem para ser uma realização nossa, enquanto nova família.

Agradeço aos colegas de mestrado, pois a convivência com os mesmos foi de grande aprendizado, e, ao IDP, o que abrange a equipe de professores e demais profissionais, por toda estrutura e suporte que forneceram ao longo desse mestrado.

Por fim, sou grata à Professora Grace Garbaccio, orientadora deste projeto, sempre resiliente e resolutiva no que concerne às mudanças de percurso, comuns a qualquer processo de planejamento.

## RESUMO

A Administração Pública, no exercício da atividade administrativa, promove o compartilhamento de dados pessoais de servidores e dos administrados para diversos fins. Em contraponto à privacidade dos dados, existe a transparência pública, em suas dimensões ativa e passiva. A tutela jurídica de tais bens gera um conflito aparente de normas e políticas públicas, bem como de suas perspectivas axiológicas. O principal marco legal da transparência pública foi a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. A regulamentação do art. 5º, LXXIX, norma de eficácia limitada, ficou a cargo da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que regulamenta o tema. Demonstra-se imperiosa, a necessidade de harmonia entre tais direitos, quais sejam, transparência pública e privacidade, tanto nas dimensões normativas, como nas esferas fáticas, visto que ambos são direitos fundamentais. Portanto, a pergunta que se almejou responder ao final desta pesquisa foi: Como a proteção de dados preconizada pela Lei Geral de Proteção de Dados nas contratações públicas realizadas pelos órgãos de controle do Poder Executivo Federal impacta na Transparência Pública robustecida pela Lei de Acesso à Informação? Para atingir ao objetivo, utilizou-se da tipologia descritivo-exploratória, a natureza do método foi qualitativa por meio de revisão bibliográfica e documental sobre o tema. Neste diapasão, foi possível verificar, de forma não exaustiva, que a proteção de dados, preconizada pela Lei Geral de Proteção de Dados, impacta na transparência das contratações públicas realizadas pelos órgãos de controle do Poder Executivo Federal. Por outro lado, ao longo dos últimos anos, as instituições vêm amadurecendo na transparência de suas informações e na proteção de dados, conjugando ambas as leis.

**Palavras-Chave: 1. Proteção de Dados 2. Transparência Pública 3. Poder Executivo Federal.**

## ABSTRACT

The Public Administration, in the exercise of administrative activity, promotes the sharing of personal data of servers and those administered for various purposes. In contrast to data privacy, there is public transparency, in its active and passive dimensions. The legal protection of such assets generates an apparent conflict between norms and public policies, as well as their axiological perspectives. The main legal framework for public transparency was the Access to Information Law (Law n° 12,527, of November 18, 2011), which came into force on May 16, 2012. The regulation of art. 5th, LXXIX, a rule of limited effectiveness, was the responsibility of Law No. 13,709, of August 14, 2018, General Personal Data Protection Law, which regulates the topic. The need for harmony between such rights, namely public transparency and privacy, is imperative, both in the normative dimensions and in the factual spheres, since both are fundamental rights. Therefore, the question we aimed to answer at the end of this research was: How does the data protection recommended by the General Data Protection Law in public contracts carried out by the control bodies of the Federal Executive Power impact on Public Transparency strengthened by the Access to Information Law? To achieve the objective, a descriptive-exploratory typology was used, the nature of the method was qualitative through a bibliographic and documentary review on the topic. In this context, it was possible to verify, in a non-exhaustive way, that data protection, recommended by the General Data Protection Law, impacts the transparency of public contracts carried out by the control bodies of the Federal Executive Branch. On the other hand, over the last few years institutions have been maturing in the transparency of their information and data protection, combining both laws.

**Keywords:** 1. Data Protection 2. Public Transparency 3. Federal Executive Branch.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|                |  |
|----------------|--|
| <b>AGU</b>     | Advocacia Geral da União   |
| <b>ANPD</b>    | Autoridade Nacional de Proteção de Dados Art- Artigo   |
| <b>Atricon</b> | Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil CF – Constituição Federal                                       |
| <b>CGU</b>     | Consultoria Geral da União   |
| <b>CMRI</b>    | Comissão Mista de Reavaliação de Informações DUDH- Declaração Universal dos Direitos Humanos EC- Emenda Constitucional   |
| <b>FGTS</b>    | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  |
| <b>GFIP</b>    | Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social INSS- Instituto Nacional do Seguro Social                |
| <b>LGPD</b>    | Lei Geral de Proteção de Dados Min – Ministro  |
| <b>NLLC</b>    | Nova Lei de de Licitações e Contratos ONU- Organização das Nações Unidas   |
| <b>PAD</b>     | Processo Administrativo Disciplinar  |
| <b>PNTTP</b>   | Programa Nacional de Transparência Pública RDC- Regime Diferenciado de Contratações Públicas SEGES- Secretaria de Gestão |
| <b>Sesouv</b>  | Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação Selip- Secretaria de Licitações, Contratos e Patrimônio                |
| <b>Sisg</b>    | Sistema de Serviços Gerais do Poder Executivo  |
| <b>Scaf</b>    | Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores STF – Supremo Tribunal Federal  |
| <b>STJ</b>     | Superior Tribunal de Justiça TCU- Tribunal de Contas da União TI- Tecnologia da Informação                               |
| <b>EU</b>      | União Européia   |

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Figura 1</b><br>Plano de Contratação Anual 2024                 | <b>57</b> |
| <b>Figura 2</b><br>Solicitação de informações                      | <b>59</b> |
| <b>Figura 3</b><br>Solicitação de informações                      | <b>60</b> |
| <b>Figura 4</b><br>Motivos para negativa de acesso                 | <b>61</b> |
| <b>Figura 5</b><br>Distribuição dos Pedidos de Acesso à Informação | <b>75</b> |

## LISTA DE TABELAS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Tabela 1</b><br>Manifestação por temas                                    | <b>62</b> |
| <b>Tabela 2</b><br>Demandas de 2022  | <b>76</b> |
| <b>Tabela 3</b><br>Comparativo entre 2021 e 2022                             | <b>76</b> |
| <b>Tabela 4</b><br>Dados coletados durante o processo de contratação pública | <b>88</b> |
| <b>Tabela 5</b><br>Níveis de risco à proteção de dados pessoais              | <b>89</b> |

# SUMÁRIO

## **1. INTRODUÇÃO .....15**

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO .....21**

2.1 Direito à privacidade: histórico e delineamento.....**21**

2.2 Transparência pública e dados abertos.....**25**

2.3 Conhecimento de dados sob custódia estatal.....**29**

## **3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS .....33**

3.1 Conciliação das Contratações Públicas com instrumentos de privacidade  
.....**36**

3.2 Princípio da Licitação Pública.....**39**

3.3 Transparência Pública como instrumento de governança e  
operacionalização da accountability.....**43**

3.4 Aplicabilidade normativa da LAI e da LGPD.....**47**

## **4. SISTEMA DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA CGU.....51**

4.1 O cumprimento de decisões da CGU.....**55**

4.2 Esforços empreendidos pela CGU a fim sopesar conflitos entre LAI e LGPD  
.....**56**

4.3 Transparência Ativa.....**58**

4.4 Transparência passiva e LGPD.....**59**

4.5 Ações adotadas pela CGU para cumprimento da LGPD.....**69**

## **5. ACESSO À INFORMAÇÃO NO TCU.....73**

5.1 Transparência Ativa.....**74**

5.2 Transparência Passiva e LGPD.....**75**

5.3 Descrição do processo de tratamento de dados no TCU.....**78**

5.3.1 Planejamento da contratação.....**83**

# SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 5.3.2 Processo Licitatório.....                                | 83 |
| 5.3.3 Formalização da contratação.....                         | 83 |
| 5.3.4 Fase de execução contratual.....                         | 84 |
| 5.4 Tratamento de dados nas contratações públicas.....         | 84 |
| 5.4.1 Fase de licitação.....                                   | 84 |
| 5.4.2 Fase de execução contratual.....                         | 85 |
| 5.5 O Controlador, Operador e Encarregado de dados no TCU..... | 87 |
| 5.6 Classificação de Informações.....                          | 88 |
| 5.7 Tipos de dados coletados e métodos de coleta de dados..... | 88 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>6. ÓRGÃOS DE CONTROLE NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: EVOLUÇÃO E MEDIDAS DE SALVAGUARDA.....</b> | <b>94</b> |
|---|-----------|

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>7. CONCLUSÃO.....</b> | <b>100</b> |
|--------------------------|------------|

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| <b>REFERÊNCIAS.....</b> | <b>104</b> |
|-------------------------|------------|



## 1

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento tecnológico resultou em uma sociedade hiperconectada e sujeita a monitoramento e controle pelos diversos aparatos de poder. Tanto que, diversos países se utilizam de monitoramento remoto de cidadãos para fins de segurança pública, controle de tráfego, saúde pública, dentre outros.

A Administração Pública, no exercício da atividade administrativa, promove o compartilhamento de dados pessoais de servidores e dos administrados para diversos fins. Tal fenômeno, em muitas situações, colide com direitos fundamentais, o que suscitou, nas últimas décadas, a produção de um vasto arcabouço legislativo para fins de tutelar tais direitos.

Na legislação comparada, tendo como exemplo a União Europeia, a proteção de dados pessoais teve seu primeiro marco regulatório por meio da Diretiva 95/46/CE, de 24/11/1995, culminando, recentemente, no Regulamento UE 2016/679, de 27/4/2016. Isto é, com a edição do Regulamento, a norma passou a ser vinculativa para todos os Estados-membros.

Nos Estados Unidos, a legislação sobre privacidade e proteção de dados é instrumentalizada mediante a coexistência da Constituição Americana (ainda que até hoje não haja menção expressa à proteção de dados pessoais ou à privacidade) e das Constituições Estaduais, o que pode provocar algumas disparidades normativas entre os estados. Além disso, alguns setores da atividade econômica são autorregulados pelas próprias empresas (ZANINI, 2017).

Inclusive, sinalizando uma evolução, houve iniciativa por parte do Senado dos estados americanos, do projeto de lei denominado Data Protection Act 2021, que objetiva proteger a privacidade dos cidadãos norte-americanos, além de tornar o tratamento de dados mais transparente (OPICE BLUM, 2021).

No que concerne ao Direito Internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou no art. 12, da Declaração Universal dos

Direitos Humanos (DUDH), o direito à privacidade como um direito fundamental.

Em solo pátrio, o art 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988 assegura a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, e prevê o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Instrumento da privacidade, a proteção de dados foi fortalecida pela Emenda Constitucional 115 de 2022 (EC 115/22), que realizou três alterações ao texto constitucional, concernentes aos direitos fundamentais, precisamente no art. 5º:

Constituição Federal de 1988

Art.5º

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Ademais, a EC 115/22 fez o acréscimo do inciso XXVI ao art. 21, atribuindo exclusivamente à União a organização, fiscalização e proteção de dados pessoais, in verbis:

Art. 21. Compete à União:

XXVI - organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Além de acrescentar o inciso XXX ao art. 22, assegurando à União a competência privativa para legislar sobre proteção e tratamento dos dados pessoais, abaixo reproduzido:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXX - proteção e tratamento de dados pessoais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Destaca-se, que a regulamentação do art. 5º, LXXIX, norma de eficácia limitada, ficou a cargo da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que regulamenta o tema e possui vigência anterior à promulgação da Emenda Constitucional.

Cumpra registrar, que normas de eficácia limitada são aquelas que dependem de uma regulamentação para que possam produzir todos os efeitos que pretendem (FERREIRA FILHO, 2012, p. 417). Tais normas possuem eficácia, mas não aptidão para produção geral de seus efeitos.

Estabelecendo uma regulamentação finalística, o art. 25 da LGPD prevê que o compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas, será realizado com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral. Na mesma toada, o art. 26 determina que o compartilhamento deve atender a finalidades específicas de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e entidades públicas, respeitados os princípios da proteção de dados.

Outro ponto crucial da LGPD foi a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), autarquia de natureza especial, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável por zelar pela proteção de dados pessoais e por regulamentar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD no Brasil<sup>1</sup>.

Ressalte-se que, por tratamento, a lei trata como toda operação realizada com os dados pessoais, tais como: coleta, produção, classificação, acesso, arquivamento, transferência, entre outros. Há, portanto, muitos desafios a serem vencidos na construção de modelos seguros de tratamento de dados pessoais, alinhados à nova LGPD.

Em contraponto à privacidade dos dados, existe a transparência pública, em suas dimensões ativa e passiva. A tutela jurídica de tais bens gera um conflito aparente de normas e políticas públicas, bem como de suas perspectivas axiológicas.

O principal marco legal da transparência pública foi a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012. Quanto à transparência Pública, segundo Tasso (2020):

A transparência visa a inspirar no titular de dados a credibilidade no ente público controlador dos dados e a necessária responsabilidade a que está submetido, numa clara

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes-2013-anpd#c1>

relação com um princípio peculiar da lei protetiva nacional, o da responsabilização e prestação de contas.

Tal é a importância da LAI, que, para Doneda (2019) a LGPD apenas aprimorou o que seria a proteção de dados, pois a definição do que é dado pessoal é definida na LAI. De tal constatação, há de inferir-se que são normas complementares.

Assim, no âmbito da Administração Pública, especificamente, soma-se a esses desafios, o grande volume de dados pessoais geridos em contraponto ao interesse público, que, no exercício da função administrativa deve buscar o tratamento de dados pessoais conjugado com a transparência.

Visando abarcar esses assuntos, a LGPD reservou capítulo específico para a Administração Pública. Pelo que se extrai das disposições legais, dada a relação assimétrica estabelecida entre o poder público e os titulares de dados, é dever dos órgãos e das entidades da Administração Pública potencializar a segurança e transparência.

Neste contexto, importa analisar, se a LGPD não só cumpre sua função finalística em termos de tutelar a privacidade de dados, mas também se o normativo tem obstado seu dever de transparência.

Atente-se, que em virtude da importância recentemente atribuída à proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à informação pública tem sido, muitas vezes, desprestigiado, inclusive, no que se refere ao dever de transparência ativa.

No que concerne às normas de licitações e contratos administrativos, a orientação da Advocacia Geral da União/Consultoria Geral da União, por intermédio do Parecer nº 00009/2022/DECOR/CGU/AGU,<sup>2</sup> é a de que os dados pessoais devem subsumir-se à nova Política desde a entrada em vigor da LGPD, mesmo no caso das licitações em curso e contratos já firmados, que poderão ser revistos, caso necessário, para adaptação aos parâmetros impostos pela norma.

---

<sup>2</sup> <https://www.parceriasgovernamentais.com.br/aplicacao-da-lgpd-as-licitacoes-e-contratos-administrativos-parecer-no-00009-2022-decor-cgu-agu/>.

Dito parecer, ainda conclui: “Há a necessidade de manutenção dos dados fornecidos pelos licitantes não contratados e pelos contratado após o encerramento do contrato, visando o cumprimento de obrigação legal”.

Desta feita, buscou-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: Como a proteção de dados, preconizada pela Lei Geral de Proteção de Dados, impacta na transparência das contratações públicas realizadas pelos órgãos de controle do Poder Executivo Federal robustecida pela Lei de Acesso à Informação?

Para fins de responder a esta pergunta de pesquisa, o objetivo geral deste trabalho foi estudar o impacto da proteção de dados, preconizada pela Lei Geral de Proteção de Dados, na transparência das contratações públicas realizadas pelos órgãos de controle do Poder Executivo Federal e no dever de Transparência Pública robustecida pela Lei de Acesso à Informação. Registra-se, que foi utilizada a tipologia descritivo-exploratória e, a natureza do método foi qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e documental sobre o tema.

Ademais, para cumprir o objetivo geral deste trabalho científico, traçou-se os objetivos específicos de: identificação dos marcos teóricos relacionados à proteção de dados, ao sigilo, à transparência ativa e passiva da Administração Pública e, análise das normas jurídicas concernentes a essas variáveis; descrição dos conflitos entre transparência (ativa e passiva) e a proteção de dados nos órgãos públicos de controle do poder executivo federal, quais sejam TCU (controle externo) e CGU (controle interno) e; análise da implementação (qual institucionalidade) da LGPD nas organizações estudadas.

Esclarece-se que este estudo utilizou-se de páginas de Acesso à Informação dos órgãos em estudo, que foram criadas por exigência da LAI, e não o Portal da Transparência. Faz-se importante essa diferenciação, pois, o Portal da Transparência apresenta ao cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de dados oriundos de diversos órgãos.



?

## 2

## CONTEXTUALIZAÇÃO

**2.1 Direito à privacidade: histórico e delineamento**

O direito à privacidade, historicamente delineado por Warren e Brandeis (1890), é expresso pelo direito de não ser incomodado. No Brasil, a evolução do conceito de privacidade pode ser ilustrada por intermédio de normas setoriais assecuratórias da proteção de dados pessoais, tais como: o Código de Defesa do Consumidor, a Lei do Cadastro Positivo, a Lei de Acesso à Informação, o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados. O direito fundamental à proteção de dados, segundo Laura Mendes (2014), envolve,

em uma perspectiva subjetiva, a proteção do indivíduo contra os riscos que ameaçam a sua personalidade em face da coleta, processamento, utilização e circulação dos dados pessoais e, em uma perspectiva objetiva, a atribuição ao indivíduo da garantia de controlar o fluxo de seus dados.

Assinale-se importante elucidação do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, em seu voto na ADI 6387<sup>3</sup>:

a dimensão subjetiva impõe que o legislador assuma o ônus de apresentar uma justificativa constitucional para qualquer intervenção que de algum modo afete a autodeterminação informacional. Nesse aspecto, a autodeterminação do titular sobre os dados deve ser sempre a regra, somente afastável de maneira excepcional. A justificativa constitucional da intervenção deve ser traduzida na identificação da finalidade e no estabelecimento de limites ao tratamento de dados em padrão suficientemente específico, preciso e claro para cada área. Já em uma dimensão objetiva, a afirmação do direito fundamental à proteção de dados pessoais impõe ao legislador um verdadeiro dever de proteção (Schutzpflicht) do direito à autodeterminação informacional, o qual deve ser colmatado a partir da previsão de mecanismos institucionais de salvaguarda traduzidos em normas de organização e procedimento (Recht auf Organisation und Verfahren) e normas de proteção (Recht auf Schutz).

---

<sup>3</sup> <https://www.conjur.com.br/dl/gilmar-manda-plenario-analise.pdf>

No direito comparado, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece, em seu art. 8º, que “todas as pessoas têm direito à proteção dos dados de caráter pessoal que lhes digam respeito”. Também o Tribunal Constitucional Alemão, em 1983, reconheceu a autonomia do “direito à autodeterminação informativa”, assentando que a atividade de processamento dos dados pessoais deve seguir “precauções organizacionais e processuais que combatam o perigo de uma violação do direito da personalidade”.

No Brasil, no âmbito infraconstitucional, o direito à privacidade é tratado na Lei do Habeas Data (Lei nº 9.507/1997), na Lei de Arquivos Públicos (Lei nº 8.159/91), no Código Civil (Lei nº 10.406/2002), no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), na Lei do Cadastro Positivo (Lei nº 12.414/11) e, mais recentemente, no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14). Conquanto, ainda se fazia necessária uma legislação geral que tratasse da proteção de dados do ponto de vista de uma estratégia internacional.

Revela-se importante também tratar sobre autodeterminação informativa, que nas palavras de Zauhy Filho (2001) é:

o direito de o indivíduo poder dispor dos atos de informação pessoais próprios e, portanto, permitir ou recusar seu uso por parte das agências de informação que manejam os bancos de dados; direito de controlar a veracidade dos dados, o acesso a seu conhecimento por parte de terceiros e o uso que deles se faça com finalidades sociais, econômicas ou políticas.

No delineamento traçado pela LGPD, insta mencionar os atores de maior importância para realização do estudo proposto: o titular, aquela pessoa natural a que se refere o dado pessoal tratado; o controlador, pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais; o operador, pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador; os agentes, controlador e operador; e o encarregado: pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Nas contratações públicas, usualmente, o controlador é a Administração e o operador é a empresa contratada. Entretanto, com frequência, a contratada também funciona como controlador ou co-

controlador, eis que toma decisões em relação aos dados pessoais (SOARES, 2022).

É cediço, que os serviços atualmente oferecidos, especialmente por meio de empresas que trabalham com novas tecnologias, têm como uma de suas características a constante coleta de dados pessoais dos usuários. Tais dados são muito valiosos economicamente pois, por meio deles é possível definir tendências de consumo, além de viabilizar que empresas e políticos direcionem suas estratégias de acordo com essas informações.

Ainda, a doutrina de Laura Schertel Mendes (2019) ao explanar os efeitos dos dados pessoais indevidamente utilizados sobre os direitos de personalidade trata:

A (LGPD) inaugura um modelo ex ante de proteção de dados, fundado na ideia de que não existem mais dados irrelevantes em face do processamento automatizado e ubíquo de dados na sociedade da informação. Na medida em que os dados pessoais são um meio de representação da pessoa na sociedade, qualquer tratamento de dados pode afetar a sua personalidade e liberdade. Essa é a razão pela qual a tutela jurídica dos dados pessoais - nos moldes da LGPD - realiza-se de forma horizontal, aplicando-se a todos os setores econômicos e também ao setor público. (...)

Os dados pessoais são projeções diretas da personalidade e como tal devem ser considerados. Assim, qualquer tratamento de dados, por influenciar na representação da pessoa na sociedade, pode afetar a sua personalidade e, portanto, tem o potencial de violar os seus direitos fundamentais.

Para obstar a utilização indevida de dados, o art. 6º da Lei Geral de Proteção de Dados, elenca que as atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

- a) Finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;**
- b) Adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;**
- c) Necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos**

- dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;**
- d) Livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;**
  - e) Qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;**
  - f) Transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;**
  - g) Segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;**
  - h) Prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;**
  - i) Não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;**
  - j) Responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.**

Por tratamento de dados pessoais, entende-se na LGPD, toda e qualquer operação realizada com dados pessoais. Isso inclui coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, controle, modificação, comunicação, transferência, difusão e extração. Ou seja, tratamento de dados pessoais significa praticar alguma atividade que envolva dados pessoais.

Segundo o Guia de Boas Práticas para Implementação da LGPD<sup>4</sup> na Administração Pública Federal, sempre que a administração pública efetuar o tratamento de dados pessoais no exercício de suas

---

<sup>4</sup>[https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia\\_lgpd.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia_lgpd.pdf)

competências legais vinculadas a políticas públicas e entrega de serviços públicos, não precisará colher o consentimento do titular dos dados, mas, necessariamente, será obrigada a respeitar as regras previstas pelos artigos 23 a 30 da LGPD, os quais correspondem ao tratamento de dados pessoais pelo poder público.

Por sua vez, o art. 7º, inciso III, da LGPD estabelece que a administração pública poderá realizar o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, desde que observados os regramentos dispostos.

Em relação aos dados pessoais sensíveis, a LGPD autoriza o seu tratamento compartilhado pela Administração Pública, desde que necessários à execução de políticas.

Neste diapasão, feito este intróito concernente ao direito à privacidade, prossegue-se para análise da transparência pública e dados abertos.

## **2.2 Transparência pública e dados abertos**

A Lei de Acesso à Informação e o Marco Civil da Internet entraram em vigência em uma situação ainda incipiente em relação à regulamentação do tratamento dos dados pessoais.

A LAI, ao regular o acesso a dados, inclusive pessoais, para fins de transparência na gestão pública conceitua como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Observa-se que, a carga axiológica existente no referido diploma normativo potencializa as referências democráticas e plural no âmbito do acesso à informação. Com efeito, a publicidade administrativa tem intensificado sua qualidade com a legislação em pauta, a partir do momento que ela torna pública a maioria dos documentos e informações que antes eram consideradas sigilosas.

Em atendimento à LAI, a orientação é de sempre ser analisada a necessidade de divulgação de dados considerando o controle social que a Lei de Acesso à Informação exige. Outrossim, para fins de

complementar o raciocínio, demonstra-se imperioso falar de dados abertos do governo federal.

Dados abertos governamentais (Open Government Data, OGD) são dados em que qualquer pessoa pode acessar, usar, modificar e compartilhar livremente para qualquer finalidade (sujeito a, no máximo, a requisitos que preservem a proveniência e a sua abertura).

Desta feita, usualmente ocorre pela publicação dos dados em formato aberto e sob uma licença aberta. Assim, Dados Abertos são uma metodologia para a publicação de dados do governo em formatos reutilizáveis, visando ao aumento da transparência e maior participação política por parte do cidadão, além de gerar diversas aplicações desenvolvidas colaborativamente pela sociedade.

No caso do Brasil, vários órgãos da Administração Pública publicam seus dados na web, na forma de relatórios e balanços, para que os cidadãos possam acompanhar os resultados das ações de governo<sup>5</sup>.

Neste contexto, “Dados Abertos Governamentais” sobre as políticas públicas compreendem: inclusão, transparência e responsabilidade.

Os OGD são umbilicalmente ligados à democracia, ao promover a transparência, facilitando o acesso a informações necessárias à participação e à realização do controle social. Também representa uma ferramenta de gestão, pois operacionaliza a tomada de decisão. Portanto, tais ferramentas afetam a colaboração governo e sociedade, a partir da reutilização dos dados na criação de novos serviços e aplicações.

Sítios e portais de governo eletrônico (e-gov), desde a década de 90, têm sido utilizados para disponibilizar informações de interesse público e, posteriormente ser uma plataforma de mediação de interesses e interação com o cidadão (front-office<sup>6</sup>).

No back-office<sup>7</sup> (retarguada da Administração Pública Federal) cresceu o uso de tecnologia da informação para controle de processos

---

<sup>5</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>

<sup>6</sup> Linha de frente (tradução livre)

<sup>7</sup> Retaguarda (tradução livre)

e tarefas, bem como apoiar o planejamento e a tomada de decisão, com vistas a ampliar a capacidade de gerir políticas públicas e prestar contas (HANNA, 2010)

Portanto, com o suporte das novas Tecnologias de Informação e Comunicação, o Governo Aberto propõe uma relação entre Estado e Sociedade fundada na colaboração, na transparência e na participação (HOFFMAN, 2013)

Embora, os desafios de interoperabilidade entre as tecnologias e sistemas de informação novos e legados tenham levado aos primeiros esforços de padronização técnica, semântica e organizacional da produção e circulação de dados e informações pelas organizações públicas (BARROS; CEPIK; CANABARRO, 2010), foi no âmbito do chamado Governo Aberto que o tratamento dos dados e informações publicou foi efetivamente elevado na agenda.

Registre-se que, em 2004, foi lançado o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal<sup>8</sup>. Por meio do Portal, indivíduos e organizações podem consultar as receitas, os repasses, as operações de crédito e os gastos do Poder Executivo Federal, sem necessidade de cadastro ou senha. Dessa forma, podem não só se informar, mas colaborar com o controle das atividades governamentais, por meio da fiscalização do destino dado aos recursos públicos.

Posteriormente, em 30 de junho de 2005, o Decreto nº 5.482 definiu a criação, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, das páginas de transparência pública, que consistem em sítios eletrônicos por meio dos quais devem ser divulgadas suas despesas realizadas, em específico a execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, convênios, despesas com passagens e diárias, etc. Dessa forma, o Decreto formalizou a criação do Portal da Transparência, colocando sua gestão sob a responsabilidade da CGU (art. 1º, §1º).

Em sequência, em 2006, por meio da Portaria Interministerial nº 140 da CGU<sup>9</sup>, foi disciplinada a divulgação de dados e informações

---

<sup>8</sup> BRASIL, Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. [on line]. Brasília: CGU, [2015]. Disponível em: [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br). Acesso em: 04 de agosto de 2023.

<sup>9</sup>

[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69618/3/Portaria\\_Interministerial\\_CGU\\_MP\\_OG\\_140\\_2006.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69618/3/Portaria_Interministerial_CGU_MP_OG_140_2006.pdf)

relativas à execução orçamentária e financeira pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, exclusivamente para fins de Controle Social.

Quanto aos documentos públicos que contenham informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, a Medida Provisória (MPv) nº 228, de 9 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.301, de mesma data, retomou as classificações e os prazos de sigilo.

A MPv nº 228 também instituiu a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. A MPv foi convertida na Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e suas classificações de sigilo e prazos vigoraram até a sanção da Lei de Acesso à Informação, em 2011.

Portanto, ao longo dos anos 2000, houve significativa evolução na regência da transparência ativa e de mecanismos de controle, inclusive com a construção e institucionalização da CGU. Entretanto, o direito à informação somente veio a ser efetivamente regulado com a edição da Lei de Acesso à Informação, em 2011.

A LAI fortaleceu a política de transparência pública, ao disponibilizar aos administrados dados mínimos de entidades e órgãos públicos (transparência ativa), na mesma toada criou mecanismos e procedimentos de atendimento às solicitações de acesso à informação pública (transparência passiva).

Cumprir registrar, dentre as grandes inovações, a importância da criação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), ademais, a LAI precisou os prazos e as autoridades competentes para dar encaminhamento aos pedidos de acesso e precisou a competência para decidir recursalmente quando da negativa de acesso. Explica-se: no âmbito da Administração Pública Federal, primeiramente, é apresentado à autoridade hierarquicamente superior à denegatória, seguido da autoridade máxima do órgão, à CGU e à CMRI.

Destarte, a informação consiste em insumo fundamental para o exercício do entendimento esclarecido pelo cidadão. Pois, com informações confiáveis, abre-se caminhos para o controle e responsabilização.

De mais a mais, na seara internacional destaca-se a Open Government Partnership, que busca difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência, ao acesso à informação pública e à participação social (JASEN, 2012).

## 2.3 Conhecimento de dados sob custódia estatal

Na situação em que o administrado não possua amplo conhecimento dos dados e informações sob a custódia estatal, pode-se ensejar negativas deliberadas de acesso à informação. Este intrincado provém da cultura do segredo e do sigilo, algo observado nas burocracias públicas.

Melhor explicando, a “cultura do sigilo”, segundo Alves (2012) é um meio de se perpetuar a gestão fundada no binômio informação-poder, valorando-se uma relação diretamente proporcional desses dois pesos.

Com este raciocínio, parte-se da premissa que a disseminação de informações provoca um enfraquecimento do poder, na proporção em que, prejudica-se a influência na administração das estruturas sociais.

Em direção contrária, a LAI aparece como medida para o surgimento de uma cultura de transparência plena, que enseja a consciência de que a informação pública é inerente a todos os seres sociais e, não àqueles que os possuem por existir um aparato estatal, não aos seus detentores usuais e temporários.

Sobre o assunto, vale descrever o 1º Plano de Ação Nacional para Governo Aberto, sobre o qual apresentou os resultados concernentes a valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal. Tal plano foi realizado a título de preparação para a implementação de um Sistema Federal de Acesso a Informação – SIC.

Após a realização do diagnóstico com uma amostra representativa de servidores públicos federais concluiu-se (DAMATTA, 2011):

Na prática, os servidores revelam que analisam as solicitações conforme distintos critérios de conveniência e/ou factibilidade e que estão habituados a indagar os motivos dos solicitantes, [...]. Assim, o padrão geral das respostas permite perceber certa dose de desconfiança e receio entre os servidores públicos

federais quanto ao uso que os solicitantes (em especial a imprensa) podem fazer das informações solicitadas, o que pode gerar situações em que as informações são exageradamente concentradas nas mãos de determinados indivíduos ou setores. Há um receio generalizado sobre como as informações acessadas serão utilizadas e divulgadas, se descontextualizadas, truncadas, tendenciosas ou pura e simplesmente distorcidas.

Em arremate, apesar da percepção de que Estado é o guardião da informação pública, esta pertence à sociedade. Entretanto, esse reconhecimento surge acompanhado de uma série de condicionantes ou qualificações para a efetiva entrega da informação.

A fim de ilustrar outros tipos de impedimentos de acesso à informação pública, cabe tecer considerações sobre as condições da LAI em resgatar a memória histórica. Porém existem posicionamentos, tanto pela CGU, em quanto pela CMRI, de manutenção de negativa de acesso a informações sobre casos de violação de direitos humanos, sob a justificativa de sigilo, inexistência, destruição, eliminação ou perda da informação.

Neste ponto, a título de amostragem, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil pela não concessão de informações referentes à Guerrilha do Araguaia, intimando o Estado brasileiro a, “em prazo razoável, de acordo com o artigo 2º da Convenção Americana, adote as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação, em conformidade com os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos” (CIDH, 2010, parágrafo 293). Ainda valeu-se de raciocínio análogo para advertir o Brasil a prestar informações sobre mortos e desaparecidos políticos na região do Araguaia, chamando a atenção para o fato de que o Brasil não dispunha de legislação de acesso à informação, ainda que houvesse um projeto de lei em tramitação no Congresso.

Em cumprimento à sentença da Corte IDH, o estado brasileiro continuará a tornar pública toda e qualquer informação ou documento que venha a ser descoberto sobre o tema. Também, deve-se fundamentar a negativa em disponibilizar os documentos com base na adoção de todas as medidas ao seu alcance.

Na contramão, a CMRI editou a Súmula nº 6/2015<sup>10</sup>, estabelecendo a interpretação de que, a declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa. Destaca-se que a CIDH, tinha posicionamento de que o Estado não pode amparar-se na falta de prova de existência dos documentos solicitados para negar um pedido de acesso à informação<sup>11</sup>.

Estando contextualizadas informações pertinentes a todos os institutos da Administração Pública, caminha-se no sentido da análise da transparência das contratações públicas.

---

<sup>10</sup> <https://www.planalto.gov.br/CasaCivil/CMRI/sumulas/SUM62015.htm>

<sup>11</sup>

[https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/jurisprudencia/si\\_decisiones\\_corte.asp#:~:text=Por%20fim%2C%20a%20Corte%20concluiu,as%20informa%C3%A7%C3%B5es%20solicitadas%20n%C3%A3o%20existiam.](https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/jurisprudencia/si_decisiones_corte.asp#:~:text=Por%20fim%2C%20a%20Corte%20concluiu,as%20informa%C3%A7%C3%B5es%20solicitadas%20n%C3%A3o%20existiam.)



3

## 3

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Nos processos e procedimentos administrativos, o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016) é de que o direito de acesso ao processo administrativo é mais amplo do que o de acesso ao processo judicial. Pois, em regra, neste, apenas as partes e seus defensores podem exercer o direito. Ao passo que, no processo administrativo qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse coletivo ou geral, no exercício do direito à informação assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição, que abaixo transcreve-se:

Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Anota-se que o direito de acesso não pode ser exercido abusivamente, sob pena de tumultuar o andamento dos serviços públicos administrativos. Nesta esteira, para exercer este direito, deve a pessoa demonstrar qual o seu interesse individual, se for o caso, ou qual o interesse coletivo que pretende defender.

Nesta quadra, o direito de acesso só pode ser restringido por razões de segurança da sociedade e do Estado, hipótese em que o sigilo deve ser resguardado (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição). Ainda, é possível restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (art. 5º, inciso LX).

No âmbito da legislação infraconstitucional, a LAI garante o acesso à informação a qualquer interessado sem determinar requisitos e/ou obrigações, vedando apenas o fornecimento daquelas informações classificadas como sigilosas, isto é, aquelas que tratam da

segurança da sociedade e/ou do Estado, de segredo de justiça e de segredo industrial em decorrência da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o Poder Público.

Por conseguinte, para atender à determinação de transparência por meio da LAI, deverão ser excluídas apenas as informações consideradas sigilosas, que tenham potencial de comprometer a segurança nacional ou possam trazer prejuízo econômico diante de sua revelação à alguma empresa.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) determinou a obrigatoriedade de previsão de riscos inerentes à execução do contrato, que deverá constar na matriz de riscos, mas não define o risco de vazamentos de dados. Cabe salientar, que a concretização do risco reflete, inclusive, na imagem institucional do órgão, além de causar prejuízo ao erário por condenações e indenizações a serem pagas com recursos públicos.

Imanente a esta nova sistemática, a Nova Lei de de Licitações e Contratos (NLLC) trouxe terminologias que se integram com a gestão por competências, a existência de programas de integridade, alocação e matriz de riscos e gestão de riscos nas contratações públicas.

Importante mencionar o PARECER nº 00009/2022/DECOR/CGU/AGU da Consultoria Geral União da Advocacia-Geral da União<sup>12</sup>, que determinou a temporalidade da LGPD aos contratos firmados, dentre outras importantes considerações:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS (ART. 5º, INC. LXXIX, CRFB/88). LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LEI N.º 13.709/2018). LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

I. Com a recente promulgação da EC n.º 115/2022, o direito à proteção dos dados pessoais foi inserido no rol dos direitos fundamentais da CRFB/88, art. 5º, inc. LXXIX. A despeito disso, já estava assentado pelos Tribunais e Doutrina Pátrias a proteção deste direito fundamental com fulcro na “valorização da dignidade humana, proteção constitucional à intimidade e utilização do habeas data”. (ADPF 695/DF)

II. A Lei n.º 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) foi editada para dispor “sobre o tratamento de dados

<sup>12</sup> <https://www.parceriasgovernamentais.com.br/aplicacao-da-lgpd-as-licitacoes-e-contratos-administrativos- parecer-no-00009-2022-decor-cgu-agu/>

personais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.”(art. 1º)

III. Os dados pessoais tratados em razão de licitações e contratos administrativos devem subsumir-se à nova Política desde a entrada em vigor da LGPD, mesmo no caso das licitações em curso e os contratos já firmados, que poderão ser revistos, caso necessário, para adaptação aos parâmetros impostos pela norma.

IV. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público deverá guardar compatibilidade com a finalidade específica informada ao titular para o fornecimento dos dados (art. 6º) e “deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público” (art. 23)

V. O tratamento dos dados pessoais, no caso, poderá ocorrer se houver consentimento do titular do direito; para o cumprimento de obrigação legal; para a execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual seja parte o titular; e também na hipótese do uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres. (art. 7º, inc. I, II, III e V)

VI. Os atos da Administração Pública são regidos pelo princípio da publicidade (CRFB/88, art. 37, c/c §3º, art. 3º, da Lei n.º 8.666/93). Assim, “os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.” (art. 46), “com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.”(art.1º)

VII. Há a necessidade de manutenção dos dados fornecidos pelos licitantes não contratados e pelos contratados após o encerramento do contrato, visando o cumprimento de obrigação legal. (art. 16, I). (Grifei)

A partir de tal direcionamento, os dados pessoais tratados em razão de licitações e contratos administrativos devem subsumir-se à nova Política desde a entrada em vigor da LGPD, mesmo no caso das licitações em curso e os contratos já firmados, que poderão ser revistos, caso necessário. Entretanto, há a necessidade de manutenção dos dados fornecidos pelos licitantes não contratados e pelos contratados

após o encerramento do contrato, visando ao cumprimento de obrigação legal.

A Administração possui como dever atuar na coleta e divulgação de dados recebidos de representantes de fornecedores e cidadãos que interponham impugnação ao edital e outros reclames dos que participam do processo de contratação pública de alguma forma. Por outro lado, a transparência pública é a regra (art. 3º da LAI). Assim, dentro das nuances e especificidades dos diplomas normativos há linhas tênues, que merecem análises casuísticas.

Em outra via, há dados que são passados aos contratados, os quais, tecnicamente, viram operadores. Dessa preocupação, devem surgir cláusulas contratuais de controle do tratamento de dados, uma vez que tanto o controlador (Administração) quanto operador (fornecedor) respondem pela proteção de dados (CRUZ, 2020).

### **3.1 Conciliação das Contratações Públicas com instrumentos de privacidade**

O processo administrativo deve registrar todos os atos ocorridos em todas as fases da contratação pública: fase interna, seleção de fornecedor e execução contratual. Como as bases legais são, via de regra, o cumprimento de obrigação legal pelo controlador, para procedimentos preliminares e para execução de contrato. Sob esta perspectiva, os principais cuidados a serem observados serão apontados.

Nesta toada, não se pode perder de vista que deverão ser realizadas gestão de risco e diligências para a verificação da conformidade do contratado em relação à LGPD. Sua inadequação influi diretamente no desenvolvimento dos negócios do órgão ou entidade pública contratante.

Nota-se que os órgãos e as entidade deverão buscar expandir o alcance de seu Programa de Proteção de Dados para os fornecedores e prestadores de serviços contratados, inclusive por intermédio de um programa de compliance (LOPES e CEZARINO, 2021).

No que tange às contratações públicas, dentre os instrumentos utilizados pela Administração Pública para fins de cumprimento de seus desideratos legais e constitucionais,

há diversas questões a serem levadas em consideração pelos responsáveis pelas contratações na Administração: além das adequações para processos em andamento e para os futuros e do arquivo legado, seriam as dificuldades em relação aos direitos do titular como, por exemplo, o direito à confirmação da existência do tratamento.

Nesta senda, medidas de governança, a fim de conferir segurança jurídica para contratante, contratados e terceiros interessados na proteção de seus dados pessoais demonstram-se adequados e destinados a prevenir riscos de uso indevido de informações

Outrossim, no que concerne à fase interna, antes de um processo de contratação se tornar público, por exemplo, pode haver dados pessoais de representantes de fornecedores em orçamentos encaminhados para a formação de preços, bem como dados referentes à lista de participantes em consulta ou audiência pública, caso tenham ocorrido.

A fase de execução contratual envolve informações em documentação com dados pessoais de signatários de contratos e aditivos, fiscais de contratos, prepostos das contratadas, responsáveis técnicos, prestadores de serviços autorizados a entrar em imóveis e canteiros de obras, dentre outros. Nesse caso, é responsabilidade da Administração o tratamento tanto dos dados de seus servidores/empregados quanto das pessoas físicas que atuam em nome do fornecedor (SOARES, 2022).

Tais cuidados demonstram-se de grande valia, pois, a falta de zelo que resulte em um tratamento ilegal e ilegítimo de dados pessoais a que tenha acesso um contratado da Administração Pública poderá implicar a responsabilidade objetiva do contratante público, nos termos do disposto no artigo 37, §6º da Constituição. Assim, inerente ao objeto destas contratações pode estar o tratamento, direto ou indireto, de dados pessoais de terceiros.

Quanto à empresa contratada, SCHRAMM (in DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes, 2020, p. 797) diz ser importante que o edital de licitação traga as exigências relacionadas à proteção dos dados pessoais tratados, em função do contrato

administrativo e que, independente delas, o fornecedor deva cumprir imposições legais da LGPD:

É bem provável que a empresa contratada sob esse contexto precise adequar a sua estrutura interna para garantir a conformidade com a legislação – o que perpassa pela implementação de uma estrutura mínima de compliance. Tais adequações devem ser incluídas no rol de obrigações contratuais assumidas pelo particular e podem, inclusive, ser exigidas entre os requisitos de habilitação, previstos nos instrumentos convocatórios, na medida em que se afiguram indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que envolvam o tratamento de dados pessoais. Em observância à dicção do inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal.

Neste quesito, todas essas premissas devem atender aos ditames da LGPD, os quais dispõem, que o tratamento de dados pessoais deverá observar a boa-fé e os princípios: da finalidade; da adequação; necessidade; do livre acesso; da qualidade dos dados; da transparência; da segurança; da prevenção; da não discriminação; e da responsabilização e prestação de contas (art. 6º).

No entanto, informações públicas têm deixado de ser disponibilizadas, sob a pretensa justificativa de estarem sendo protegidos dados pessoais (BIONI; SILVA; MARTINS, 2022,

p. 9-10). Nota-se que, com o advento da LAI, houve a maximização do princípio da publicidade, ao realizar a conversão de informações e documentos antes tratados como sigilosos. Contudo, os instrumentos de controle disponíveis aos cidadãos para com o Poder Público têm sido tratado como antagonista da proteção de dados pessoais, em uma visão reducionista desse direito

Demonstra-se imperiosa, a necessidade de harmonia entre tais direitos, quais sejam, transparência pública e privacidade, tanto nas dimensões normativas, como nas esferas fáticas, visto que ambos são direitos fundamentais.

A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 3º, inciso I, define o sigilo como exceção e a publicidade como regra. Direitos fundamentais não se interpretam restritivamente. Logo, o direito ao sigilo dos dados pessoais, corolário do direito fundamental à privacidade, não deve ser interpretado restritivamente. Da mesma forma, impor uma restrição absoluta aos dados pessoais acabaria por esvaziar o conteúdo mínimo do direito fundamental à transparência pública.

Tanto a LAI quanto a LGPD esteiam o acesso de terceiros a dados pessoais, inclusive os dados pessoais sensíveis, a alguns pressupostos, tais como os de interesse público. Decerto, apenas devem ser divulgados os dados pessoais que sejam imprescindíveis ao interesse público, assim entendidos como aqueles que atendam ao direito fundamental consagrado no inciso XXXIII, do artigo 5º, conjugado com o art. 37 da Constituição, ou seja, aquilo que é necessário e indispensável para o controle social da transparência pública.

Por seu turno, o Acórdão TCU nº 1.855/2018 (Plenário) determinou aos órgãos e entidades da administração pública federal que publicassem o “inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos nas páginas de transparência dos órgãos, com o intuito de aprimorar a transparência ativa e em atendimento aos fins do art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011”.

Resta esclarecer, que os dados pessoais inseridos nos preâmbulos dos contratos, convênios e afins, celebrados pela Administração Pública, devem limitar-se aos nomes das partes e seus respectivos CPF/CNPJ e endereços, segundo a Consultoria Geral da União (Parecer nº 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU), por se tratarem dos elementos minimamente necessários à identificação e localização dos agentes para fins de controle social e de exigência de cumprimento das obrigações contratuais assumidas.

Por outro lado, quando se tratar de representante legal de pessoa jurídica da contratada, o número de CPF deve ser divulgado de forma descaracterizada, de modo a evitar, ao mesmo tempo, os homônimos e o uso desautorizado de tal dado por terceiros.

Daí a importância do que foi pesquisado, eis que, parâmetros aparentemente opostos e de aplicação recente na Administração Pública, mas que suscita debates quanto à operacionalização.

### **3.2 Princípio da Licitação Pública**

Cabe à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratos administrativos, em todas as modalidades, para as Administrações Públicas, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle, conforme expresso no art. 22, inciso XXVII da CF, *ipsis litteris*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O objeto de estudo desta pesquisa, as contratações públicas, está correlacionado aos princípios da licitação pública, expresso no inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)

Extraí-se que a transparência e a isonomia é inerente ao processo licitatório, o qual abarca no conteúdo questões de boa governança, compliance, accountability e integridade. Não por acaso, seja para a materialização de serviços públicos, seja para realização de atividades fins, aspectos de governança, trazidos da iniciativa privada, foram incorporados, cada vez mais, na Administração pública, nas últimas duas décadas.

Neste prisma, elementos relacionados à “pressão social”, “econômicos” e a necessidade do fortalecimento dos controles internos resultaram no aprimoramento de melhores práticas, ao passo que, programas para compliance tornaram-se fundamentais para o mapeamento e tratamento dos riscos (SAAVEDRA; SANTORSULA; VALENTIM, 2020). Visando ao aprimoramento da gestão de riscos, a Nova Lei de Licitação e Contratos (NLLC), a Lei nº 14.133, de 1º de abril de

2021, trouxe importantes inovações, em especial no que diz respeito aos controles e à gestão de riscos.

Cada vez mais operacionalizado, a gestão de riscos, visa a “aprimorar a direção, o controle e assegurar maior responsividade (accountability), transparência (openness) e a integridade (integrity)”, além de ampliar a capacidade da organização para lidar com incertezas, contribuir para o uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos, assim como para o fortalecimento da imagem da instituição (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Outrossim, há uma diretriz no sentido de melhoria e incremento dos controles nas contratações públicas, concomitantemente, estabelece-se uma necessidade, por parte da administração, de ampliar seus conhecimentos sobre governança, gestão de riscos e, sobretudo, institucionalizar as disposições presentes na legislação.

A Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021<sup>13</sup>, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, aduz que governança nas contratações públicas é o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade". Nesta toada, constitui elemento de governança, a conferir segurança jurídica para contratante, contratados e terceiros interessados na proteção de seus dados pessoais, a implementação de mecanismos jurídicos adequados e destinados a prevenir riscos de uso

indevido de informações (SANTOS, 2022).

Quanto aos agentes de tratamento, pelo caminho da interpretação sistemática da legislação, o artigo 46 da LGPD, assim, dispõe:

Art.46 Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração,

---

<sup>13</sup>

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF)

comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Como condição para participar de licitações e serem contratados, os interessados devem fornecer à Administração Pública diversos dados pessoais, como por exemplo (1) aqueles inerentes a documentos de identificação; (2) referentes a participações societárias;

(3) informações inseridas em contratos sociais; (4) endereços físicos e eletrônicos; (5) estado civil; (6) eventuais informações sobre cônjuges; (7) relações de parentesco; (8) número de telefone; (9) sanções administrativas que esteja cumprindo perante a Administração Pública; (10) informações sobre eventuais condenações no plano criminal ou por improbidade administrativa; dentre outros.

Essas informações constarão do processo administrativo e serão objeto de tratamento por parte da Administração Pública. Outro ponto a ser considerado na NLLC, é a da intensificação do uso da tecnologia. Esta já era uma tendência apresentada tanto na Lei 10.520/2002 (Lei de Pregão), como na Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC).

Neste esteira, a fim de robustecer a publicidade e transparência aos processos de contratação, a NLLC prevê a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial que reunirá as informações de todas as licitações e contratações públicas regidas pela Lei n.º 14.133/21.

O PNCP adota o regime de dados abertos e deve observar as exigências da Lei de Acesso à Informação. Porém, no caso de infração das normas relativas a proteção de dados pessoais por órgãos públicos, a ANPD poderá instaurar processo administrativo e encaminhar informe com as medidas cabíveis para fazer cessar a violação (arts. 31 e 32 da LGPD).

Os agentes de tratamento de dados podem sofrer as penalidades de advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas, de publicização da infração, de bloqueio dos pessoais a que se refere a infração até a sua regularização e, eliminação dos dados pessoais a que se refere a infração (art. 52 da LGPD).

Além disso, por expressa remissão do §3º do art. 52 da LGPD, ao agente público poderão ser impostas as sanções previstas na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto do Servidor Público Federal),

na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e na Lei de Acesso à Informação.

Com este cotejo de leis, demonstra-se primordial, sopesar, se e quando, a integração de dados pessoais é realmente necessária para a finalidade de conferir mais transparência às contratações e quais desses dados pessoais são realmente necessários e adequados a tanto.

Neste trilhar, a adequação do Poder Público à LGPD em licitações e contratações públicas possui relação estreita com o bom uso dos dados que serão acoplados ao PNCP. Outrossim, cabe repisar julgado da Suprema Corte: “A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. (...)” [STF, MS 28.178/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 04/03/2015, DJe de 08/05/2015].

Neste sentido, o amadurecimento da democracia no país está pautado na concepção de que a publicidade deve ser apontada como preceito geral e o sigilo como exceção. No entanto, apesar do esforço legislativo, é provável que diversos órgãos e entidades ainda não possuam estruturas de governança ou as tenha apenas como estruturas incipientes e frágeis. Assim, a aplicação da legislação existente exige a criação e o fortalecimento das estruturas de governança em todas as áreas da administração pública (LIMA, 2021).

### **3.3 Transparência Pública como instrumento de governança e operacionalização da accountability**

Na Administração Pública, a atividade administrativa de compras deve ser desempenhada em estrita observância aos preceitos legais (art. 3º, inciso I, da LAI). Destaca-se, o caráter legalista confere a transparência como regra. Quanto ao sigilo, precisam ser observados os casos de exceção estabelecidos em legislação específica.

Organizações públicas têm sido cada vez mais pressionadas a melhorar seu desempenho na prestação de serviços, em meio a um cenário de crescentes restrições fiscais (GILL E FRAME, 1990).

Como bem explica Bobbio (1987), para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim, quando tornadas públicas, possam ser pormenorizadas, julgadas e

criticadas. O governo, cada vez mais digital, contribuiu para alavancar a transparência.

Ademais, o meio digital entrega instrumentos de boa governança, largamente utilizadas por diversos governos no mundo, tais mecanismos permitem a automatização do processo de licitação, contribuem para a redução dos custos de contratação, bem como para o aumento da celeridade no processo licitatório e a ampliação da transparência nos gastos públicos (MOON, 2005).

Sob a denominação de “modo de desenvolvimento informacional”, Castells (1999) aponta que a inovação nas tecnologias da informação criou o potencial para existência de fluxos de informação bidirecional, tornando possível que a sociedade civil controle o Estado sobre princípios democráticos, sem paralisar necessariamente sua efetividade como agência de interesse público.

Assim, melhorias em procedimentos de padronização de procedimentos operacionais e melhoria do fluxo de comunicação entre governo, fornecedores e sociedade ocasionam transparência (CROOM e BRANDON-JONES, 2007). Portanto, depreende-se que ao ter acesso ao procedimento de contratação pública, o administrado pode exercer o controle social e, conseqüentemente, estimular o aperfeiçoamento dos atos e gestões públicas.

Como dito alhures, com supedâneo na Lei nº 12.527/2011, as diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública são as seguintes: a publicidade deve ser observada como preceito geral e o sigilo deve ser exceção; deve-se priorizar a divulgação de informações de interesse público ainda que não haja solicitações nesse sentido (transparência ativa); deve-se promover a utilização de meios eletrônicos e fomentar a transparência e controle social da atividade administrativa.

Quanto à divulgação das informações de interesse público, o que é o caso das contratações públicas, a Lei nº 12.527/2011 ressalta a obrigatoriedade da disposição dos dados na Internet, por meio de sites oficiais do governo. Conclui-se, que o Brasil segue os traços dos governos democráticos, isto é, a automatização dos processos de licitação e contratações públicas.

O § 3º do art. 8º trata da forma como deve ser realizada a divulgação on-line das informações públicas, sendo importante

observar, entre outros requisitos, a necessidade da disponibilização de informações objetivas, com linguagem clara e sem termos de difícil compreensão, o que redundará em maior transparência e possibilidade de compreensão pelos leigos.

Martins Júnior (2010, p. 35) ressalta que a transparência administrativa é um dos fundamentos básicos do Estado democrático de direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, pois diminui os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa. Tal viés, inibe atos arbitrários e de corrupção.

Assim, o direito fundamental de acesso à informação se faz imprescindível para a democracia plena. A democracia também representa ter a confiança do povo nos seus representantes, o que pode ser alcançado pelo instrumento da transparência pública.

Portanto, o dever de transparência administrativa do Poder Público está ligado aos princípios constitucionais da publicidade e do direito de acesso às informações públicas. Por sua vez, o princípio da transparência consagra não apenas a mera publicidade dos atos da Administração Pública, mas o efetivo acesso à informação.

Com efeito, Accountability governamental abrange a divulgação de informações claras e tempestivas acerca do resultado da atuação da Administração Pública, bem como suas implicações para a sociedade. Neste cenário, a transparência é primordial para o exercício da accountability entre estados e cidadãos.

A ciberdemocracia e a criação dos governos eletrônicos foi fomentada também na legislação financeira. Nesta quadra, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, evidencia a responsabilidade da gestão fiscal nas contratações nos arts. 48 e 48- A, os quais reproduzem-se abaixo, in verbis:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1o A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o

§ 4o A inobservância do disposto nos §§ 2o e 3o ensejará as penalidades previstas no § 2o do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5o Nos casos de envio conforme disposto no § 2o, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6o Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I - quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo,

ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Nesses dispositivos, há a previsão da obrigatoriedade de divulgação, por meios eletrônicos, de todos os dados públicos referentes às despesas e receitas, bem como aos contratos, convênios e licitações realizados. Esses mandamentos significam o exercício do controle das finanças públicas e a possibilidade de exigência do cumprimento de obras, ações e projetos.

Portanto, na sociedade da informação, não há como dissociar a disseminação de informações públicas e eficiência estatal por meio da transparência, como precursor da democracia.

Feito o apanhado principiológico e de aplicação prática dos instrumentos necessários para boa governança, importante considerar a hermenêutica das leis, antes de analisar o grau de institucionalidade e concretude nos órgãos analisados nos capítulos subsequentes.

### **3.4 Aplicabilidade normativa da LAI e da LGPD**

Importa destacar, em seção específica deste trabalho, as diferenças entre a LAI e a LGPD finalisticamente. Primeiramente, aplica-se a Lei de Acesso à Informação (LAI) obrigatoriamente a todos os entes da administração pública direta e indireta, nas três esferas de poder (judiciário, legislativo e executivo), quando da produção de informações de interesse público.

A Teoria Geral do Direito (BARROSO, 2012) subsume a interpretação jurídica aos seguintes princípios:

- 1. Hierarquia: a norma hierarquicamente superior prevalece sobre a norma inferior.**
- 2. Cronologia: Entre normas de mesma hierarquia prevalece a de vigência posterior.**
- 3. Especialidade: entre normas de mesma hierarquia e vigência coincidente a especial prevalece sobre a geral.**

A vigência da nova legislação de proteção de dados carrega questionamentos, não apenas, a respeito da aplicabilidade material, mas também de questões hermenêuticas.

Prima facie, em termos jurídicos, ambas são leis ordinárias. A partir de tal constatação, pelo princípio da hierarquia, há uma equalização entre ambas. Entretanto, há controvérsia sobre a perspectiva da “especialidade” e sobre a perspectiva da “novidade”:

- a) Quanto à especialidade, a LAI prevaleceria em demandas de acesso à informação por ser lei específica, aplicável a dados pessoais quando estiverem sendo requeridos por cidadãos, ao passo que a LGPD seria lei geral já que aplicável .**
- b) Quanto à novidade, poder-se-ia inferir que a LGPD, por ser mais recente, prevalece sobre a LAI quando entra em conflito com esta. Parte do equívoco deve-se ao entendimento enviesado de que a LGPD estabelece novas regras de privacidade.**

Ao tratar da aplicabilidade das leis nas esferas de Direito Público ou Privado, estas atendem à administração pública e à iniciativa privada, sendo que em ambos os casos o interesse de quem requer é de natureza personalíssima.

A LAI atende ao interesse coletivo, pois, nos termos do art. 10 da LAI, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informação aos órgãos e entidades referenciados no art. 1º da Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Sob o prisma da supremacia do interesse público, a LAI esteia o Princípio da publicidade dos atos administrativos e Princípio da Transparência, aplicados a todas as relações jurídico-administrativas, dentre as quais: fiscalização dos processos licitatórios, execuções de obras e prestações de serviços públicos e outras.

Por sua vez, a LGPD atende ao interesse eminentemente particular: o art. 18 da lei dispõe que o titular dos dados pessoais possui o direito de obter acesso aos seus dados a qualquer momento, mediante requerimento.

Cabe salientar, que o armazenamento dos dados, seja pela administração pública ou iniciativa privada, deve ocorrer em formato

que favoreça o exercício do direito de acesso. Pois, o tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público (§1º, do art. 1º da LGPD) deverá ser realizado para o atendimento exclusivo de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público (art. 23 da LGPD).

A LAI determina o tratamento da informação como sendo o conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação (art. 4º, V). O art. 31 da LAI dispõe que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Quanto à LGPD, o artigo 5º, inciso X traz as definições sobre “tratamento”: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

Quanto ao mais, em ambas as leis (LAI e LGPD), os servidores podem responder por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) quando constatadas inconformidades com as Leis, assim como responder a um possível Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Ainda, em casos mais graves, não está descartada a possibilidade de responsabilização na esfera cível<sup>14</sup>.

Outrossim, após esse estudo geral de aplicabilidade normativa, serão apresentados os órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal e, a materialização dos princípios e regras da LAI e LGPD nos mesmos.

---

<sup>14</sup> Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Art. 927 Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.



4

## 4

**SISTEMA DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO NA CGU**

O sistema de controle interno, de acordo com o art. 74 da Constituição Federal<sup>15</sup>, deve ser mantido com a finalidade, entre outras, de avaliar a execução dos gastos públicos, tanto no que se refere à legalidade, quanto em relação à eficácia e à eficiência da gestão pública.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e, ouvidoria<sup>16</sup>.

A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Controle Interno, do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. De acordo com a Lei nº 13.844, de 2019, que estabelece, entre outros, a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, constituem áreas de competência da Controladoria- Geral da União:

- I - providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
- II- decisão preliminar acerca de representações ou denúncias fundamentadas recebidas e indicação das providências cabíveis;
- III - instauração de procedimentos e processos administrativos a seu cargo, com a constituição de comissões, e requisição de instauração daqueles injustificadamente retardados pela autoridade responsável;
- IV - acompanhamento de procedimentos e processos administrativos em curso em órgãos ou entidades da administração pública federal;

<sup>15</sup> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de (...)

<sup>16</sup> <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/controladoria-geral-da-uniao>

- V - realização de inspeções e avocação de procedimentos e processos em curso na administração pública federal, para exame de sua regularidade, e proposição de providências ou correção de falhas;
- VI - efetivação ou promoção da declaração da nulidade de procedimento ou processo administrativo em curso ou já julgado por qualquer autoridade do Poder Executivo federal e, se for o caso, da apuração imediata e regular dos fatos envolvidos nos autos e na nulidade declarada;
- VII - requisição de dados, de informações e de documentos relativos a procedimentos e processos administrativos já arquivados por autoridade da administração pública federal;
- VIII - requisição a órgão ou a entidade da administração pública federal de informações e de documentos necessários a seus trabalhos ou a suas atividades;
- IX - requisição a órgãos ou a entidades da administração pública federal de servidores ou de empregados necessários à constituição de comissões, inclusive das referidas no inciso III do caput deste artigo, e de qualquer servidor ou empregado indispensável à instrução de processo ou procedimento;
- X - proposição de medidas legislativas ou administrativas e sugestão de ações para evitar a repetição de irregularidades constatadas;
- XI - recebimento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral e à apuração do exercício negligente de cargo, emprego ou função na administração pública federal, quando não houver disposição legal que atribua essas competências específicas a outros órgãos;
- XII - coordenação e gestão do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal; e
- XIII - execução das atividades de controladoria no âmbito da administração pública federal.

Além da Lei nº 13.844, de 2018, outros diplomas legais também estabelecem competências à CGU, dentre os quais, a Lei nº 10.180, de 2001, e a Lei nº 12.527, de 2011. Paralelamente, o modo como são exercidas tais atribuições é definido por meio do Decreto nº

11.102 de 2022, que, no Capítulo I do seu Anexo I, discorre sobre as competências dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União e dos órgãos singulares desta pasta. Ainda, convém ressaltar que, no exercício de sua função administrativa, a CGU:

- I - realiza o tratamento de dados pessoais para execução de contrato ou de procedimentos preliminares relacionados a contrato do qual faz parte;

- II - realiza o tratamento de dados pessoais de servidores e colaboradores no âmbito das atividades de gestão de pessoal;
- e
- III - realiza o tratamento de dados pessoais de titulares para o controle de acesso a instalações físicas da CGU.

Ademais, a CGU é o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito da administração pública federal, pelo treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência, pelo fomento à cultura de transparência e à conscientização do direito fundamental de acesso à informação<sup>17</sup>. A CGU também é a instância recursal responsável por avaliar as negativas de acesso à informação, conforme prescrito no art. 16 da LAI.

A LAI, em conjunto com o decreto que a regulamenta, o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, exigiu a criação da Página de Acesso à Informação, que é de responsabilidade do próprio órgão/entidade (arts. 7º e 8º, da LAI).

Nesta esteira, deve-se indicar o link para o Portal da Transparência e/ou para a Página da Transparência do órgão/entidade, no caso de contratos, despesas e licitações. Além disso, na Página de Acesso à Informação, o órgão/entidade pode, a seu critério, inserir outras informações que julgar pertinentes.

Destaca-se que o Decreto nº 7.724/2012 disciplinou a chamada Reclamação Infrutífera. Tal reclamação é uma forma de tornar o monitoramento pela CGU mais efetivo para o Poder Executivo Federal. Quando o órgão ou entidade não responde a um pedido de acesso à informação no prazo regulamentar, o cidadão pode apresentar uma Reclamação, no prazo de 10 dias, à autoridade de monitoramento da LAI, que deverá se manifestar no prazo de 5 dias (art. 23 do Decreto nº 7.724/2012).

Prevista no art. 40 da LAI, autoridade de monitoramento é a autoridade designada, no âmbito de cada órgão ou entidade, para monitorar a implementação da LAI e recomendar as medidas necessárias ao seu fiel cumprimento.

Caso esta reclamação não tenha resultado, ou seja, caso o órgão/entidade continue a se omitir quanto ao seu dever de responder ao pedido de acesso, pode o cidadão recorrer à CGU, o que corresponde

---

<sup>17</sup> <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29957>

à reclamação infrutífera. Neste caso, ao constatar que a omissão persiste, a CGU determina ao órgão/entidade que apresente uma resposta ao pedido.

Cumpra-se destacar, que a decisão da CGU de acolhimento das reclamações infrutíferas determina a apresentação de resposta ao pedido inicial, e não a entrega da informação solicitada, pois não é possível, diante da omissão, avaliar eventuais fundamentos para negativa de acesso Assim, caso a autoridade máxima tenha mantido a negativa de acesso, caberá recurso à CGU, assim descrito pela LAI e pelo Decreto nº 7.724/2012.

Em síntese, cabe à CGU avaliar as razões apresentadas pelo órgão/entidade e verificar se essas justificativas estão de acordo com as possibilidades previstas em lei. Observa-se que, deve-se observar o Princípio da Máxima Divulgação quando da análise dos pedidos, inclusive nas instâncias recursais.

A negativa de acesso deve ser a exceção, tanto que é objeto avaliação pela CGU por ocasião da análise do recurso de terceira instância. Quando de menor complexidade, a CGU pode emitir sua decisão em 5 dias. Entretanto, o Decreto nº 7.724/2012 facultou à CGU a possibilidade de solicitar esclarecimentos adicionais aos órgãos/entidades recorridos.

Nessas situações, a Lei do Processo Administrativo Federal é aplicada, adotando-se o prazo de 30 dias após o recebimento dos esclarecimentos adicionais considerados satisfatórios para decidir o recurso.

A CGU pode tomar os seguintes tipos de decisão, após receber um recurso de acesso à informação:

- a) Provimento – Determina que a informação seja fornecida.**
- b) Provimento parcial – Determina que parte da informação seja fornecida.**
- c) Desprovimento – A CGU entende que as razões da negativa são adequadas, nos termos legais.**
- d)**
- e) Não conhecimento – O recurso sequer é conhecido por não tratar de pedido de acesso à informação (denúncia, reclamação ou consulta, por exemplo), ou por não atender a**

**alguma exigência básica que possibilite a análise pela CGU, como, por exemplo, ter sido apresentado no prazo.**

- f) Perda de objeto – São os casos em que a informação é fornecida espontaneamente pelo próprio recorrido antes de a CGU decidir o recurso.**
- g) Perda parcial de objeto – São os casos em que parte da informação é fornecida espontaneamente pelo próprio recorrido antes de a CGU decidir o recurso.**
- h) Acolhimento – Diante da omissão reiterada, determina que o órgão preste uma resposta ao cidadão.**

## **4.1 O cumprimento de decisões da CGU**

No que concerne ao momento de ciência de uma decisão da CGU, ao inserir no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), tanto o recorrente (cidadão) como o recorrido (órgão/entidade) são informados, por meio de e-mails enviados automaticamente, feita a ciência da decisão, a partir daí, inicia-se a contagem do prazo para o seu cumprimento.

Uma vez inserida a informação no e-SIC, o recorrente tem o prazo de 30 dias para denunciar o descumprimento da decisão (no próprio sistema)<sup>18</sup>, seja por entender que a informação inserida na aba “Cumprimento da Decisão” não corresponde àquela solicitada, seja por ela estar incompleta ou por divergir da decisão da CGU.

Interposta a denúncia ou de ofício, a CGU realizará a análise do cumprimento. Salienta-se, a possibilidade de busca por novos esclarecimentos junto ao recorrido, de forma a ter subsídios completos sobre o integral cumprimento da decisão. Neste ponto, podem ser envolvidas as demais áreas da CGU, como a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria Federal de Controle Interno ou ainda a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações - CMRI é a quarta (4ª) e última instância recursal administrativa em caso de pedido de acesso à informação. A CMRI, órgão colegiado, composto por representantes de 10 órgãos/entidades do governo, foi criada pela LAI e

---

<sup>18</sup> <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>

regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012 e reúne-se mensalmente, sendo possível a convocação de reuniões extraordinárias.

A CMRI tem diversas competências no âmbito do Poder Executivo Federal, que se dividem em três blocos:

- a) decidir os recursos interpostos contra decisões da CGU em pedidos de acesso à informação;**
- b) exercer atribuições vinculadas ao tratamento e classificação de informações sigilosas;**
- c) estabelecer orientações normativas para suprir eventuais lacunas na aplicação da LAI e do Decreto nº 7.724/2012.**

Desta forma, nota-se que há um sistema de monitoramento, de interposição de recursos, de acompanhamento em diversas instâncias dos pedidos solicitados, permitindo que o acesso à informação seja efetivo, por meio de uma estrutura normativa e administrativa hierarquizada, que procura garantir o efetivo cumprimento das decisões de acesso à informação.

## **4.2 Esforços empreendidos pela CGU a fim sopesar conflitos entre LAI e LGPD**

A Controladoria Geral da União (CGU) vem buscando encontrar soluções para melhor disseminar as informações pedidas às instituições federais (SOUZA, 2023). Na visão da CGU há uma aplicação exagerada da LGPD em relação ao decreto de sigilo, sendo a LGPD utilizada como justificativa para não divulgação de dados.

Segundo o Ministro Vinícius Marques de Carvalho<sup>19</sup>, em muitas ocasiões servidores públicos decidem guardar informações básicas, tais como, as pessoas que fizeram parte de atos administrativos. Por isso, busca-se estruturar um manual para os servidores onde estarão presentes informações sobre a decisão do sigilo.

Conforme o Ministro, há casos de negativa de acesso à informação com base na LAI por alguns órgãos públicos, que decidiram interpretar que a Lei Geral de Proteção de Dados vetaria a liberação das informações. A Autoridade afirmou que está em curso Acordo de Cooperação Técnica com o seguinte intuito:

---

<sup>19</sup> <https://www.lgpdbrasil.com.br/cgu-buscar-solucionar-conflitos-entre-lgpd-e-lai>

- a) **Atuação conjunta em casos de reclamações contra violação dos direitos fundamentais protegidos pela LAI e pela LGPD;**
- b) **Concepção de políticas de transparência e acesso à informação e de proteção de dados pessoais e da privacidade;**
- c) **Orientação adequada aos órgãos públicos sobre tratamento dos dados pessoais segundo a LAI e considerando a LGPD; e**
- d) **Procedimentos de responsabilização previstos na LAI e na LGPD em casos de descumprimento dessas leis.**

Inobstante esta exposição do Ministro, observa-se que estas diretrizes vêm sendo perseguidas pelo órgão de controle interno, em 10 de março de 2022, houve lançamento de enunciado, no qual informa que os artigos 3º e 31º da LAI são claros quanto ao acesso em que circunstâncias se deve proteger a privacidade das informações de pessoas. Eis o teor:

GABINETE DO MINISTRO  
ENUNCIADO Nº 4, DE 10 DE MARÇO DE 2022

Nos pedidos de acesso à informação e respectivo recursos, as decisões que tratam da publicidade de dados de pessoas naturais devem ser fundamentadas nos arts. 3º e 31 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), vez que: A LAI, por ser mais específica, é a norma de regência processual e material a ser aplicada no processamento desta espécie de processo administrativo; e A LAI, a Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) e a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) são sistematicamente compatíveis entre si e harmonizam os direitos fundamentais do acesso à informação, da intimidade e da proteção aos dados pessoais, não havendo antinomia entre seus dispositivos. MINISTRO WAGNER DE CAMPOS ROSARIO

Tal enunciado dispõe que “A LAI, por ser mais específica, é a norma de regência processual e material a ser aplicada no processamento desta espécie de processo administrativo”. E, ainda, enfatiza, que a LAI não conflita com outras legislações. Apresentada, sumariamente, a estrutura deste órgão de relevância na temática aqui estudada, analisar-se-á a Transparência Ativa do órgão.

### 4.3 Transparência Ativa

No site gov.br - Seção CGU - Acesso à Informação - Licitações e Contratos<sup>20</sup> consta diversas informações que cumprem, à primeira vista, com os requisitos de transparência ativa. Há diversas informações sobre os processos de licitação, atas de registro de preços e contratos firmados pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como dados sobre as contratações de consultoria especializada feitas pelo órgão.

Ademais, em complemento, no portal transparência pode ser encontradas informações relativas aos processos licitatórios, tais como referentes aos contratos, participantes da licitação, empenhos emitidos, adjudicatários e outros pontos relevantes.

Há dados de relevante interesse público, como o Plano de Contratação Anual (De 2024 até anos anteriores), que a título exemplificativo, abaixo reproduz-se dados já projetados para 2024:

**Figura 1 – Plano de Contratação Anual-2024**



Fonte: Acesso à Informação/ CGU

Há informações atualizadas sobre Contratos e Outras Avenças (desde 2006 até 2023), bem como processos de aquisições/contratações. Ademais, há dados relativos a Dispensas, Inexigibilidade e Sanções Administrativas, bem como do Pregão Eletrônico modalidade licitatória mais utilizada pelo governo brasileiro, desde 2023, retroagindo a exercícios anteriores<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos>

<sup>21</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/tipos>

No entanto, há lacunas de alguns exercícios quanto aos seguintes pontos:

- a) Termos de Referência, há dados apenas dos anos 2010 a 2018<sup>22</sup>;**
- b) Chamamento Público: dados apenas de 2018<sup>23</sup>**
- c) Atas de Registro de Preços: dados dos anos de 2011 a 2022<sup>24</sup>;**
- d) Termos de Execução Descentralizada (TED): dados de 2020, 2021 e 2023<sup>25</sup> (ausência dos demais anos).**

Nota-se, nos tópicos acima expostos, lacunas informacionais referentes a vários exercícios.

#### **4.4 Transparência passiva e LGPD**

Rememorando, conforme o art. 10 da LAI, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades governamentais, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

A LAI também determina, em seu art. 9º, inciso I, que o acesso a informações públicas será assegurado mediante criação de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), o qual foi regulamentado, no âmbito do Poder Executivo Federal, pelo Decreto 7.724/2012.

Após a regulamentação do SIC, a CGU criou um portal para hospedar o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) xl , que permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, após cadastramento inicial, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe prazos de atendimento e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, podendo, ainda, interpor recursos e apresentar reclamações no portal.

Ainda, dentre os meios de Transparência Passiva na CGU, há uma plataforma de atendimento aos pedidos de informação feitos

---

<sup>22</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/termos-de-referencia>

<sup>23</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/chamamento-publico>

<sup>24</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/atas-de-registros-de-precos>

<sup>25</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos-e-outras-avencas/termo-de-execucao-descentralizada-ted>

diretamente pelos cidadãos, sendo instrumentalizada, no âmbito do Poder Executivo Federal, pela ferramenta Fala.BR.

Preliminarmente, para melhor contextualização segue os dados referentes à transparência passiva na CGU, independentemente da temática nas solicitações, segundo os indicativos da resposta de solicitação de informação.

**Figura 2 – Solicitação de Informações**



Fonte: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>

Tais dados correspondem ao período de 15 de maio de 2012 a 17 de novembro de 2023. Dos 16.254 pedidos recebidos, 99, 502% foram respondidos. O tempo médio de resposta é de 15 dias. Esses dados demonstram um certo amadurecimento institucional deste órgão responsável pelo monitoramento da implementação da LAI.

- Em complemento, destas solicitações:
- 57,15% tiveram acesso concedido;
- 9,97% tiveram acesso negado;
- 7,98% tiveram acesso parcialmente concedido;
- 2,58% informação inexistente;
- 8,33% não corresponde à solicitação de informação;
- 9.41% órgão não tem competência para responder; e
- 4,57% indicam que a pergunta é duplicada ou repetida.

Considerando que LGPD entrou em vigor em setembro de 2020, fez-se uma nova pesquisa, com novo recorte temporal de setembro de 2020 a 17 de novembro de 2023:

**Figura 3 – Solicitação de informações**



Fonte: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>

Destas solicitações, neste novo recorte temporal, configurou-se nova amostragem:

- 50,19% tiveram acesso concedido;
- 11,28% tiveram acesso negado;
- 11,71% tiveram acesso parcialmente concedido;
- 2,88% informação inexistente;
- 5,92% não corresponde à solicitação de informação;
- 8,72 % órgão não tem competência para responder; e
- 9,71 % indicam que a pergunta é duplicada ou repetida.

Assim, se compararmos os dados da totalidade do período com o recorte de dados que correspondem ao período posterior a entrada em vigor da LGPD, pode-se observar que, no meio que concretiza transparência passiva da CGU, houve uma diminuição do acesso concedido (57,15% para 50,19%), um aumento na negativa de acesso (9,97% para 11,28%), um aumento no acesso parcialmente concedido (7,98% para 11,71%).

Trata-se de um indicativo de que a lei à qual visa proteger dados pessoais teve um impacto na transparência passiva da CGU. Talvez, a diminuição de acessos concedidos e aumento na negativa de acessos decorram da proteção de dados pessoais, bem como o aumento de pedidos parcialmente concedidos possa ser resultante da negação de parte do pedido em razão da necessidade de proteção de dados.

Os motivos para negativa de acesso (totalmente negado) estão a seguir representados:

**Figura 4 – Motivos para negativa de acesso**



Fonte: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>

Observa-se que a maior parte das negativas de acesso correspondem aos dados pessoais ou sigilosos. Eis que, 18,60% correspondem a dados pessoais, 2,76% informação sigilosa conforme a Lei nº 12.527/2011 (LAI) e em 27,62% a informação é sigilosa conforme legislação específica, o que inclui, dentre outras, a LGPD. Logo, este comparativo corrobora o entendimento de que a LGPD impactou na transparência passiva da CGU.

Constatada que as informações apresentadas correspondem materialmente à transparência passiva, ou seja, a partir de solicitações apresentadas pelos cidadãos. Afunila-se o propósito desta pesquisa,

como obtê-las sob a perspectiva das contratações públicas realizadas pela CGU?

Pois bem. A tabela de manifestação por temas está ilustrada a seguir:

**Tabela 1** – Manifestação por temas

| <b>Assunto da Manifestação</b>                   | <b>Contagem de Assunto da Manifestação</b> |
|--|--|
| <b>Acesso à informação</b>                       | <b>3193</b>                                |
| <b>Transparência</b>                             | <b>284</b>                                 |
| <b>Ouvidoria</b>                                 | <b>101</b>                                 |
| <b>Certidões e Declarações</b>                   | <b>91</b>                                  |
| <b>Outros em Administração</b>                   | <b>78</b>                                  |
| <b>Agente Público</b>                            | <b>77</b>                                  |
| <b>Auditoria</b>                                 | <b>77</b>                                  |
| <b>Serviços e Sistemas</b>                       | <b>63</b>                                  |
| <b>Recursos Humanos</b>                          | <b>62</b>                                  |
| <b>Operações CGU</b>                             | <b>61</b>                                  |
| <b>Correição</b>                                 | <b>53</b>                                  |
| <b>Atendimento</b>                               | <b>46</b>                                  |
| <b>Corrupção</b>                                 | <b>45</b>                                  |
| <b>Normas e Fiscalização</b>                     | <b>44</b>                                  |
| <b>Concurso</b>                                  | <b>41</b>                                  |
| <b>Licitações</b>                                | <b>35</b>                                  |
| <b>Compras governamentais</b>                    | <b>25</b>                                  |
| <b>Legislação</b>                                | <b>25</b>                                  |
| <b>Coronavírus (COVID-19)</b>                    | <b>21</b>                                  |
| <b>Denúncia de irregularidades de servidores</b> | <b>21</b>                                  |
| <b>Assédio moral</b>                             | <b>15</b>                                  |
| <b>Fiscalização do Estado</b>                    | <b>15</b>                                  |
| <b>Outros em Saúde</b>                           | <b>14</b>                                  |
| <b>Ouvidoria Interna</b>                         | <b>14</b>                                  |
| <b>Aposentadoria</b>                             | <b>12</b>                                  |
| <b>Auxílio</b>                                   | <b>12</b>                                  |
| <b>Dados Pessoais - LGPD</b>                     | <b>12</b>                                  |
| <b>Educação Superior</b>                         | <b>12</b>                                  |
| <b>Orçamento</b>                                 | <b>11</b>                                  |
| <b>Planejamento e Gestão</b>                     | <b>11</b>                                  |
| <b>Serviços Públicos</b>                         | <b>11</b>                                  |
| <b>Transparência ativa</b>                       | <b>11</b>                                  |

(...)Fonte: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>

Pelos dados fornecidos, solicitações referentes a Licitações correspondem a 35 manifestações, Compras Governamentais a 25 manifestações e LGPD a 12 manifestações. Ao tempo em que, existem diversas manifestações genéricas, que podem comunicar-se com o assunto desta pesquisa, tais como Acesso à informação (3193) e Transparência (284).

Em complementação a esta análise, observa-se que, por meio da ferramenta “Busca por Pedidos e Respostas” da plataforma, foram encontrados alguns pedidos com pertinência temática com esta dissertação. Tal como, o pedido negado pela LGPD<sup>26</sup>, a título exemplificativo, sob nº 00106020792202193:

Pedido 00106020792202193

23/07/2021 - Acesso Parcialmente Concedido Dados do Pedido  
Órgão Destinatário: CGU – Controladoria-Geral da União  
Especificação da decisão: Parte da informação inexistente  
Assunto do pedido: Acesso à informação

Pergunta 23/07/2021

De acordo com a Lei nº 12.527 de 2011, de Acesso à Informação, solicito: quantidade de pedidos de Acesso à Informação ao Executivo Federal indeferidos por razões alegadas na LGPD (Lei 13.709, de 2018) desde 2020 até o período mais atualizado possível. A resposta deve conter a quantidade de pedidos negados mês a mês por órgão responsável pela negativa, informando o determinado órgão. Dados considerados sigilosos podem ser suprimidos da resposta, com a devida justificativa que embase o sigilo. Informações que não possam ser enviadas devem ser justificadas na resposta.

Resposta 11/08/2021

Prezado(a) Senhor(a), Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, registrado sob o número de protocolo 00106.020792/2021-93, informamos que: Em relação à extração solicitada, inicialmente ressaltamos que o Fala.BR não possui uma classificação do tipo de resposta exclusiva para a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). No referido sistema, quando o Tipo de Resposta é enquadrado como "Acesso Negado", umas das classificações disponíveis, com base na legislação, é a referente a dados pessoais. A Lei de Acesso à Informação (LAI) já previa a proteção de sigilo e o tratamento das informações pessoais, nos termos do seu artigo 31. Contudo, em abril deste ano, o nome do assunto foi alterado para "Dados Pessoais - LGPD" no Fala.BR, a fim de indicar que, além dos casos abarcados pela LAI, também ficasse clara a inclusão daqueles atinentes à LGPD. Com a migração do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-

<sup>26</sup> <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3426495>

SIC), a partir de 31 de agosto de 2020, para a plataforma Fala.BR, os dados (de Pedidos, Recursos e Solicitantes) foram unificados e disponibilizados em "Downloads de Dados LAI" (<https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>), do Fala.BR. Nessa seção é possível consultar dados desde 2012, ao clicar sobre o ano desejado, e optar pelo download em formatos abertos, como CSV ou XML. Após o download da planilha, é possível filtrar os dados como desejar, por órgão/entidade, período e tipo de decisão/resposta.

(...)

Atenciosamente, Área responsável pela resposta: Diretoria de Transparência e Controle Social. Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção. Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias. A Controladoria-Geral da União está sempre buscando meios para melhorar o atendimento aos pedidos de acesso à informação, e, para que possamos alcançar esse objetivo, é muito importante conhecer a sua opinião. Por isso, após ler esta resposta, deixe sua opinião sincera respondendo à pesquisa de satisfação disponível na Plataforma Fala.BR. É bem rápido. São apenas 3 perguntas. Participe!

Outra amostra que tangencia esta pesquisa, mas que o acesso foi considerado concedido:

Pedido 00106005694202398 17/03/2023 - Acesso Concedido  
Órgão Destinatário: CGU – Controladoria-Geral da União  
Especificação da decisão: Resposta solicitada inserida no Fala.Br Assunto do pedido: Acesso à informação

Pergunta 17/03/2023

Solicito acesso ao: PARECER n.  
00004/2022/CNMLC/CGU/AGU; NUP:

00688.000716/2019-43;

INTERESSADOS: DECOR; ASSUNTOS: LICITAÇÕES E OUTROS.

Achei no site:

<https://ronnycharles.com.br/parecer-cnmlc-04-2022-trata-sobre-repercussao-da-lgpd-nas-minutas-de-editais-e-contratos/>  
<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Parecer-CNMLC-04-2022-Trata-sobre-repercussao-da-LGPD-nas-minutas-de-editais-e-contratos.pdf>

Todavia, gostaria de receber da CGU para melhor garantia. Sou advogado (OAB/ES 29.668) e servidor da Controladoria Geral do Poder Executivo de Anchieta/ES. Desde já, agradeço a disponibilidade em me atender.

Resposta: 05/04/2023

Prezado(a) cidadão(ã), Em atenção ao pedido de acesso formulado, disponibilizamos em anexo o Parecer n.

00004/2022/CNMLC/CGU/AGU. Ressaltamos, contudo, que trata-se de documento produzido pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União (AGU), tendo sido encaminhado à Controladoria-Geral da União (CGU), assim como aos demais Ministérios do Poder Executivo Federal, para conhecimento. Atenciosamente, Área responsável pela resposta: Diretoria de Gestão Corporativa Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretário-Executivo Prazo para interposição de recurso de 1ª instância: 10 dias (Grifo nosso)

Trata-se de pedido que tangencia a temática deste trabalho. Observa-se que, ao que consta na Ementa, o “Acesso foi concedido”, embora a resposta aponte para um redirecionamento para outro órgão, o que não representa uma “pronta resposta” ou que o solicitante tenha obtido sucesso no acesso à informação ao buscar tal caminho.

Outro pedido relevante para este objeto de estudo diz respeito ao abaixo colacionado<sup>27</sup>:

Pedido 00106014918202191  
 05/06/2021 - Acesso Parcialmente Concedido Dados do Pedido  
 Órgão Destinatário: CGU – Controladoria-Geral da União  
 Especificação da decisão: Parte da informação inexistente  
 Assunto do pedido: Acesso à informação  
 Pergunta 05/06/2021  
 Prezadas(os), gostaria de saber quantos pedidos de LAI tiveram acesso negado pelo Executivo federal sob a justificativa da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). O recorte de tempo é desde que a lei 13.709/2018 entrou em vigor até a presente data. Por gentileza, peço que seja informado:  
 1) órgão responsável pela negativa; 2) data do pedido; 3) data da resposta do pedido inicial; 4) Número Único de Protocolo (NUP); 5) se houve ou não recurso em primeira instância; 6) tipo de resposta em primeira instância; 7) se houve ou não recurso em segunda instância; 8) tipo de resposta na segunda instância; 9) se houve ou não recurso na CGU; 10) tipo de resposta na CGU; 11) se houve ou não recurso na CMRI; 12) tipo de resposta na CMRI; 13) se o pedido foi feito com identificação do solicitante ou com a identidade preservada; 14) nos casos de pedidos com identificação, qual é a profissão informada pelo solicitante. Requisito que as informações sejam fornecidas em formato aberto (planilha em .csv, .ods, etc.), nos termos do art. 8º, §3º, III da Lei Federal 12.527/11 e art. 24, V da Lei Federal 12.965/14. Esclarecemos que arquivos em formato “.pdf” não são abertos (vide o item 6.2 em:

<sup>27</sup> <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3269031>

<http://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>). Grato.

Resposta 22/06/2021

Prezado(a) Senhor(a), Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, registrado sob o número de protocolo 00106.014918/2021-91, prestamos as seguintes informações, nos termos do art. 17 do Decreto nº 7.724/2012: Inicialmente, ressaltamos que o Fala.BR não possui uma classificação do tipo de resposta exclusiva para a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). No referido sistema, quando o Tipo de Resposta é enquadrado como "Acesso Negado" ou "Acesso Parcialmente Concedido", umas das subclassificações disponíveis, com base na legislação, é a referente à proteção de dados pessoais. Em tal previsão estão inclusos, portanto, tanto os casos embasados na Lei de Acesso à Informação (art. 31), quanto na LGPD, a partir da vigência desta, em 18 de setembro de 2020. Em relação à extração solicitada, destacamos que os dados requeridos estão disponíveis à sociedade, por meio do Painel LAI (<http://paineis.cgu.gov.br/lai>) e da seção "Downloads de Dados LAI" (<https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>), da Plataforma Fala.BR. Nessa seção, é possível consultar dados de pedidos, recursos e solicitantes, desde 2012, ao clicar sobre o ano desejado, e optar pelo download em formatos CSV ou XML (.). (Grifo nosso)

Ademais, é importante mencionar uma tentativa de pesquisa realizada por um acadêmico para fins de pesquisa, cujo conteúdo toca os objetivos deste trabalho:

Dados do Pedido 00106011210202340

Órgão Destinatário: CGU – Controladoria-Geral da União

Especificação da decisão: Orientação sobre como encontrar a informação solicitada na Internet ou em publicações existentes

Assunto do pedido: Acesso à informação Pergunta 09/04/2023

Prezados, Favor disponibilizar informação, se possível em forma de Relatório ou Parecer ou Estudo ou quadro demonstrativo que contenha "quantitativo, conteúdo, resumo da decisão (Acórdãos)", acerca de pedidos de informação a organizações públicas federais negados com base na lei de proteção de dados (LGPD)". Exemplo de caso no mesmo sentido: SEI/CGU nº 2125247 Parecer - Recurso de 3ª instância. Trata-se de pesquisa para composição de dissertação de mestrado profissional: Título - A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS SENSÍVEIS E A TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL: DESAFIOS E PRÁTICAS 1.1 OBJETIVOS 1.1.1 OBJETIVO GERAL ?

Analisar o conflito relacionado ao acesso à informação no setor público federal à luz da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados. 1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS. Caracterizar proteção de dados pessoais sensíveis; conceituar transparência no serviço público; Identificar possíveis conflitos relacionados aos deveres de transparência e de proteção de dados pessoais sensíveis no setor público federal; e Analisar boas práticas de acesso à informação no setor público federal, condicionada às restrições de dados pessoais sensíveis. A pesquisa busca responder à seguinte indagação: "O dever de garantir a proteção de dados pessoais sensíveis no setor público federal revela-se como entrave sobre a obrigação de transparência pública de dados?". Respeitosamente, Aguardo providências. Desde já, agradeço. Resposta 18/04/2023

Prezado cidadão, em atenção ao seu pedido, esclarecemos que as informações solicitadas estão disponibilizadas em transparência ativa. Seguem as informações do como encontrar os dados desejados no Painel Lei de Acesso à Informação. O Painel LAI é a ferramenta desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU) para facilitar o acompanhamento do monitoramento e cumprimento da LAI pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. O Painel disponibiliza informações sobre a quantidade de pedidos e recursos registrados, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, omissões, transparência ativa, entre outros aspectos. É possível comparar dados de órgãos e entidades com a média do Governo Federal e da categoria da entidade pesquisada. Além de pesquisar e examinar indicadores de forma fácil e interativa. Inicialmente os dados do Painel LAI eram extraídos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), porém, a após a migração do e-SIC para a plataforma Fala.BR (em 31 de agosto de 2020), o Painel passou a extrair os dados dessa plataforma. Segue um passo a passo para ilustrar como é possível visualizar estas informações: a) número de pedidos feitos a União via Lei de Acesso à Informação: Acesse a ferramenta no endereço: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai> Clique em "INICIAR" Navegue até a aba "PEDIDOS" Selecione o Período por Ano. b) número de respostas negativas da União aos pedidos com base na Lei de Acesso à Informação: Navegue até a aba "PEDIDOS" Selecione o Período desejado Consulte o Tipo de Decisão c) principais motivações de respostas negativas aos pedidos feitos a União Navegue até a aba "PEDIDOS" Selecione o Período desejado Consulte o Tipo de Decisão Consulte "Motivos para negativa de acesso" Atenciosamente, Área responsável pela resposta: Gabinete da Secretaria Nacional de Acesso à Informação Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Chefe de Gabinete da Secretaria

Nacional de Acesso a Informação Prazo para interposição de recurso de 1ª instância: 10 dias

Ao explorar os dados constantes nos links sugeridos em resposta aos pedidos sob nº 00106014918202191 de 05/06/2021 e 00106011210202340 de 09/04/2023

(<http://paineis.cgu.gov.br/lai>), verifica-se não ser possível, ao menos a um usuário médio externo, o cruzamento de dados relativos ao impacto da LGPD nas solicitações concretas de informações das contratações públicas realizadas pela CGU. Assim, verifica-se essa lacuna na transparência, ao que consta que a LGPD impactou no acesso à informação da CGU.

#### **4.5 Ações adotadas pela CGU para cumprimento da LGPD**

O tratamento de dados pessoais pela CGU destina-se ao exercício de suas competências legais, bem como para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários ao acompanhamento, monitoramento e execução de políticas públicas. Ou seja, cumprir obrigação legal/regulatória e executar políticas públicas.

No que concerne às normas procedimentais que regem o tratamento de dados pessoais no âmbito da CGU<sup>28</sup> ou que se referem de forma explícita a protocolos a serem seguidos, cumpre destacar:

- a) Decreto nº 11.266, de 2022, que altera o Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, e dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.**
- b) Portaria nº 1.335, de 2018, que regulamenta os procedimentos relativos ao acesso e ao tratamento de documentos e informações no âmbito da CGU;**
- c) Portaria nº 1.037, de 2019, que aprova a “Orientação Prática: Relatório de Auditoria”, que estabelece diretrizes relativas à elaboração e apresentação dos relatórios de auditoria produzidos no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno e das Controladorias-Regionais da União nos Estados;**

<sup>28</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/privacidade-e-protecao-de-dados/tratamento-de-dados-pessoais-na-cgu>

- d) **Portaria nº 2.458, de 2019, que estabelece as diretrizes sobre o acesso e a utilização do Sistema Macros;**
- e) **Portaria nº 2.105, de 2020, que dispõe sobre a forma e o procedimento de expedição de certidões no âmbito da Controladoria-Geral da União;**
- f) **Portaria nº 2.348, de 2020, que institui o serviço de informações ao cidadão da CGU, de que trata o inciso I do art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;**
- g) **Portaria CGU nº 581, de 2021, que estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 2018, que dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências; e**
- h) **Portaria Normativa n. 56, de 23 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre a indicação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais no âmbito da Controladoria-Geral da União, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, e altera a Portaria Normativa SE/CGU nº 12, de 6 de junho de 2022, que reinstituí a Comissão Interna de Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados - CII-LGPD no âmbito da Controladoria-Geral da União.**

Feito o elenco dos principais atos normativos, pode-se aduzir que dentre os procedimentos internos destinados à proteção e segurança da informação, o que engloba os tratamentos dos dados pessoais, a CGU possui em seus sistemas internos o controle e registro de acesso individualizado, incluindo a definição de perfis específicos, a exigência de login e senha do usuário para acesso às estações de trabalho, realização de logs de consultas, monitoramento de operações realizadas nos bancos de dados e execução de backups rotineiramente.

Além disso, no atendimento direto ao cidadão, a CGU tem o procedimento de não manter documento físico. Após o seu recebimento, em atendimento presencial, os dados são inseridos diretamente no sistema pertinente e o documento original é devolvido ao titular. Para proteção da identidade e dos elementos de identificação dos manifestantes, a CGU observa as disposições da Lei nº 13.460, de 2017, que é regulamentada pelos Decretos nº 9.492, de 2018, e nº 10.153, de 2019, bem como pela Portaria nº 581, de 2021.

Nome e dados cadastrais dos manifestantes são compartilhados nos seguintes casos:

- 1) Manifestações (à exceção de denúncias) com as áreas internas de gestão ou com órgãos competentes não integrantes aos Sistemas de Ouvidorias Federais - SISOUV, quando necessário ao tratamento da manifestação, conforme previsto no Art. 13, inciso XII, do Decreto nº 11.102, de 2022.**
- 2) Com as áreas de apuração, em se tratando de denúncias, quando necessário à elucidação dos fatos relatados na denúncia e mediante solicitação destas; e**
- 3) Com as outras unidades do SISOUV, em se tratando de denúncias, mediante consentimento prévio do denunciante.**

Em muitas situações adota-se a pseudonimização de dados pessoais, que é adotada pela CGU no caso de denúncias, de modo que se impeça a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo.

A identificação do denunciado, quando existente, é compartilhada com unidades correcionais dos órgãos, nos casos em que não é feita a apuração direta pela CGU, tendo em vista a necessidade de identificação do autor e da suposta irregularidade para a apuração dos fatos, nos termos do art. 51, inciso II, da Lei nº 13.844/2019, art. 16, incisos VII e VIII do Decreto nº 11.102/2022, art. 4º, inciso XI, do Decreto nº 5.480, de 2005, art. 50, inciso V e art. 11 da IN CGU 14/2018.

Nas ações de auditoria interna, a CGU conta com procedimentos específicos voltados para a proteção de dados pessoais, conforme explicita o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo federal e a “Orientação Prática: Relatório de Auditoria”.

Quanto ao mais, a CGU emprega o uso de APIs (sigla em inglês de “Application Programming Interface”, que significa “Interface de Programação de Aplicativos”), o qual resulta a integração entre os sistemas e proporciona maior segurança durante a troca de informações, além de aumentar a performance dos mesmos.

Discorridas estas considerações, que contribuem para o fortalecimento de mecanismos de integridade na CGU, no capítulo subsequente serão tratadas as peculiaridades do TCU sob a mesma visão.



## 5

## ACESSO À INFORMAÇÃO NO TCU

O controle externo da Administração Pública Federal é protagonizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), tal órgão é reconhecido por sua autoridade técnica e ampla competência fixadas nos arts. 70 e 71 da Constituição da República de 1988<sup>29</sup>.

Inferre-se dos dispositivos citados, que delimitam a competência constitucional do mencionado órgão, que a transparência é inerente ao exercício de suas atividades de meio e finalísticas. Tanto que, dentre as diversas ações de fortalecimento da transparência está a adesão ao Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).

---

<sup>29</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

(...)

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

(...)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

(...)

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados

## 5.1 Transparência Ativa

O acesso às informações públicas disponibilizadas pelo TCU em cumprimento à LAI representa um pilar fundamental inclusive para atividade fim do órgão. O TCU exerce o controle externo da administração pública, mas ao garantir ao administrado o acesso às informações públicas sob guarda do Estado, a lei garante o controle social das ações governamentais, o que forma um sistema coordenado que se retroalimenta.

De acordo com a Portaria TCU nº 163/2023, que estabelece a Política de Proteção de Dados Pessoais no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), publicada em 24 de outubro de 2023, o tratamento de dados pessoais a ser realizado pelo TCU, no desempenho de suas competências e atribuições constitucionais, legais e regulamentares, deve estar em consonância com a finalidade pública (art. 2º).

Acerca de aspectos ligados à transparência, convém ressaltar que a norma tem caráter diretivo. Nesse sentido, a preservação da transparência é assegurada como direito do titular de dados pessoais, como previsto na LGPD, sendo ponderado com o interesse público de conservação de dados históricos, o fomento ao controle social e das condutas de agentes públicos no exercício de suas atribuições, e com a divulgação de informações relevantes à sociedade, bem como com a própria preservação da transparência da instituição (art. 8º).

Além do que, a Portaria-TCU nº 132/2020, alterada pela Portaria-TCU nº 115/2023, regulamenta o Portal de Transparência e Prestação de Contas do TCU e dispõe sobre a sua estrutura, conteúdo e gestão; considerando o disposto no art. 9º da Instrução Normativa-TCU nº 84/2020, que estabelece normas para a tomada e prestação e contas dos administradores e responsáveis da Administração Pública Federal<sup>30</sup>.

O Portal TCU “Transparência e Prestação de Contas” (<https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas>) apresenta uma clarividência, que ao menos no que concerne à licitação

---

<sup>30</sup> <https://portal.tcu.gov.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/sobre-transparencia-e-prestacao-de-contas>

e contratações públicas, pode ser apontado como exemplo para todos os órgãos da Administração Pública.

No que concerne à licitação há dados de Chamamentos públicos e Credenciamentos Cotações eletrônicas, Cotações eletrônicas anteriores a 2021, Encomendas Tecnológicas (ETEC), Licitações concluídas, Licitações em andamento, Penalidades por faltas cometidas em certames e na execução de contratos e Plano de Contratações Anual.

Com efeito, as Fontes de informação constam do Sistemas CONTRATA e Transparência - licitações e contratos e, os formatos disponíveis para pesquisa são XLSX, PDF, JSON, ODS, ODT, XML, CSV e DOC.

Quanto aos Contratos há Atas de registro de preços, Consulta de contratos, Dispensas Empresas contratadas sancionadas, Inexigibilidades e Contratos de terceirizados.

Como dito alhures dentre as diversas ações de fortalecimento da transparência está a adesão ao Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP). Dentre as ações do PNTTP está a criação do Radar Nacional de Transparência Pública, que funciona como o maior repositório de informações sobre o tema do Brasil.

O Tribunal de Contas da União recebeu o Selo Diamante de Qualidade no Radar Nacional de Transparência Pública, a ferramenta avalia a quantidade e a qualidade das informações disponíveis nos sites da administração pública. Outrossim, índice de transparência ativa do portal do TCU perfaz 95,7%. Tal índice, corrobora o observado ao navegar pelo site.

## **5.2 Transparência Passiva e LGPD**

Por intermédio do Pedido de Acesso à Informação (PAI) é possível solicitar informações produzidas e/ou custodiadas pelo TCU. De forma automatizada, observa-se que o TCU disponibiliza formulário eletrônico e não faz exigência excessiva de identificação do requerente que dificulte ou impossibilite o acesso à informação.

Ao contrário do que visto no portal da CGU, não foi encontrado no portal do TCU dados correspondentes à “Busca por perguntas e

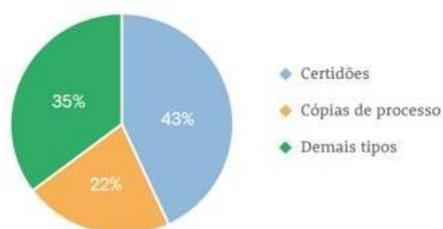
respostas”, ou seja, um retrato fiel do que os cidadãos estão pesquisando e o tipo de resposta dado pelo órgão.

No portal oficial do TCU foi possível encontrar o Relatório Estatístico Anual Ouvidoria do Tribunal de Contas da União<sup>31</sup>, o qual contém informações sobre o recebimento e o atendimento de demandas e também, informações sobre o tempo médio de resposta e os resultados da pesquisa de satisfação do usuário quanto ao serviço.

No ano de 2022, independentemente de terem sido cadastradas nesse ano ou em períodos anteriores, foram respondidas pela Ouvidoria 4.832 demandas. Outras 380 foram arquivadas por diferentes razões, como cadastramento em duplicidade, conteúdo vazio ou ininteligível e impossibilidade de classificar a demanda como manifestação.

Neste prisma, a distribuição dos Pedidos de Acesso à Informação no referido ano pode ser conferida no gráfico a seguir.

**Figura 5** – Distribuição dos Pedidos de Acesso à Informação



Fonte: Sisouvidoria- Sistema de Ouvidoria do TCU

Enfocando os pedidos de solicitações que envolvam a LGPD, o relatório da SisOuvidoria do TCU destaca que há pedidos de anonimização dos números do Cadastro de Pessoa Física (CPF) presentes em acórdãos do TCU, disponibilizados na internet. O relatório indica que quando o acórdão está no portal do TCU, a solicitação é encaminhada à Secretaria das Seções – Seses para operacionalização.

Quanto ao quantitativo de demandas concluídas em 2022, segue o quadro a seguir, disponibilizado pelo relatório:

<sup>31</sup>

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/70/3B/54/4FCE781046756058F18818A8/00\\_Relatorio%20Ouvidoria%20WEB%202022.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/70/3B/54/4FCE781046756058F18818A8/00_Relatorio%20Ouvidoria%20WEB%202022.pdf)

**Tabela 2 – Demandas de 2022**

| Classificação                                  | Número de demandas ano de 2022 | Representatividade (%) |
|--|--------------------------------|------------------------|
| Pedido de acesso à informação                  | 1.836                          | 38                     |
| Demanda relativa à matéria de controle externo | 1.493                          | 30,9                   |
| Demanda relativa a fatos internos              | 59                             | 1,2                    |
| Demanda fora da competência do TCU             | 1.419                          | 29,4                   |
| Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD          | 25                             | 0,5                    |
| <b>Total</b>                                   | <b>4.832</b>                   | <b>100</b>             |

Fonte: Sisouvidoria- Sistema de Ouvidoria do TCU

Observa-se que o comparativo das demandas concluídas entre 2021 e 2022, revela o decréscimo de 6,3% no número de demandas, tendo sido concluídas 4.832 demandas em 2022. Em 2021, foram respondidas, pela Ouvidoria, 5.158 demandas. O ano de 2021 serve de relevante parâmetro para esta pesquisa, visto ser o primeiro ano em que a LGPD teve vigência integral (exceto em relação à aplicação de sanções), pois esta iniciou em setembro de 2020.

**Tabela 3 – Comparativo entre 2021 e 2022**

| Classificação                                  | Número de demandas válidas |              | Variação (%) |
|--|----------------------------|--------------|--------------|
|  | 2021                       | 2022         |              |
| Pedido de acesso à informação                  | 1.791                      | 1.836        | +2,5         |
| Demanda relativa à matéria de controle externo | 1.686                      | 1.493        | -11,4        |
| Demanda relativa a fatos internos              | 81                         | 59           | -27,2        |
| Demanda fora da competência do TCU             | 1.553                      | 1.419        | -8,6         |
| Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD          | 47                         | 25           | -46          |
| <b>Total</b>                                   | <b>5.158</b>               | <b>4.832</b> | <b>-6,3</b>  |

Fonte: Sisouvidoria- Sistema de Ouvidoria do TCU

Esta redução no números de demandas pode ser resultado do aumento da transparência ativa, o que perfaz na redução do número de solicitantes.

A LAI estabelece que os Pedidos de Acesso à Informação devem ser atendidos em 20 dias, que podem ser prorrogados por mais 10 dias, mediante justificativa encaminhada ao requerente. Em 2021, o prazo médio de atendimento dos PAIs foi de 12 dias<sup>32</sup>. Já em 2022, o prazo

32

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/E5/90/8B/54/B93F48102DFE0FF7F18818A8/Relatorio\\_Ouvidoria\\_WEB\\_2021.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/E5/90/8B/54/B93F48102DFE0FF7F18818A8/Relatorio_Ouvidoria_WEB_2021.pdf)

médio de atendimento dos PAI foi de 6,5 dias, o que demonstra um aumento na celeridade

Nota-se que o demonstrativo dos relatórios no que concerne aos pedidos de LGPD são predominantemente quantitativos. Pelo exposto, não é possível aferir o impacto direto da LGPD na publicidade das contratações públicas, pois, ao serem quantitativos, não especificam a qualidade dos pedidos.

Em 2021 o TCU apresentou o Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais nas Contratações Públicas (RIPD). Tal Relatório ressalta ser inerente às atividades de contratação e gestão contratual o manejo de uma grande quantidade de dados pessoais, sobretudo de representantes legais e prestadores de serviços, alguns potencialmente sensíveis.

Ademais, dito relatório diz ter sido recorrentes dificuldades interpretativas relacionadas a uma aparente colisão entre a proteção de dados pessoais e o acesso à informação, inclusive nas contratações públicas.

Em conclusão, o RIPD (2021)<sup>33</sup> aduz ser imprescindível que as ações destinadas à proteção de dados pessoais sejam contínuas, consistentes e abrangentes, o que exige monitoramento, reavaliação permanente e capacidade de inovação.

Registre-se, que a LGPD dedicou seção específica para tratar das Boas Práticas e da Governança indo ao encontro da conclusão do RIPD, que reforça a necessidade de inserção de um sistema de governança eficiente e integrado e, arranjo maior e permanente de gestão de riscos em proteção de dados.

### **5.3 Descrição do processo de tratamento de dados no TCU**

Segundo orientação publicada pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)<sup>34</sup>, a LGPD atribuiu aos órgãos públicos

<sup>33</sup>

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/FD/20/E4/CA/202128102DFE0FF7F18818A8/Relatorio%20de%20Impacto%20a%20Protecao%20de%20Dados%20Pessoais\\_web.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FD/20/E4/CA/202128102DFE0FF7F18818A8/Relatorio%20de%20Impacto%20a%20Protecao%20de%20Dados%20Pessoais_web.pdf)

<sup>34</sup> AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Guia orientativo para definições dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado. Brasília, maio de 2021

obrigações típicas de controlador, indicando que, no setor público, essas obrigações devem ser distribuídas entre as principais unidades administrativas despersonalizadas que integram a pessoa jurídica de direito público e realizam tratamento de dados pessoais.

Nesse sentido, a União, como controladora, é a responsável perante a LGPD, mas as atribuições de controlador, por força da desconcentração administrativa, são exercidas pelos órgãos públicos que desempenham funções em nome da pessoa jurídica da qual fazem parte, fenômeno que caracteriza a distribuição interna das competências.

Observa-se que o tratamento de dados ocorre em cumprimento de obrigação legal do TCU (inciso II, do art. 7º da LGPD), bem como, para fins de persecução do interesse público, com objetivo de executar competências legais ou cumprir atribuições legais do serviço público, tal qual dispõe o art. 23 da LGPD.

O cadastramento de informações pessoais ocorre para participação em eventos, notificações sobre andamento de processos, recebimento de pautas de sessões e resultados de solicitações à ouvidoria, disponibilização de pedidos feitos por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), garantia de participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos (Lei 13.460/2017), atendimento a determinações legais, como o exercício do controle externo (art. 71, e seguintes, da Constituição Federal), etc.

Acerca de contratações públicas, convém trazer a lume, o disposto nos arts. 3º, 10 e 14 Portaria TCU nº 163/2023<sup>35</sup>. A norma está alinhada com os ditames previstos pela LGPD. Ademais, a realização de tratamento de dados pessoais no âmbito do TCU deve ter como base legal as hipóteses previstas no art. 7º da LGPD. Neste ponto, destaca-se as disposições do art. 3º:

Portaria TCU nº 163/2023.

Art. 3º

Art. 3º A realização de tratamento de dados pessoais no âmbito do TCU deve ter como base legal as hipóteses previstas no art.

---

35

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/PORTARIA%2520163%25202023/%2520%2520ANONORMA%253A%2528%25222023%2522%2529%2520%2520COPIAUNIDADEBASICA AUTORA%253A%2528%2522TCU%2522%2529%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0>

7º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

§1º No tratamento a que se refere o caput deste artigo, o TCU utilizará como base legal, preferencialmente, as seguintes hipóteses, independentemente do consentimento dos titulares de dados:

I - cumprimento de obrigação legal ou regulatória, com indicação específica do dispositivo que necessita do tratamento de dados pessoais para ser cumprido; e

II - tratamento e uso compartilhado, pela administração pública, de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições da LGPD acerca do tratamento de dados pessoais pelo poder público.

§ 2º Excetuadas as hipóteses de que trata o parágrafo anterior, a utilização como base legal das demais hipóteses a que se refere o caput deste artigo, dependerá de demonstração motivada com as razões para a sua adoção.

§ 3º No exercício de atividades administrativas não vinculadas diretamente a obrigações legais e ao exercício de suas competências legais e constitucionais, o TCU deverá obter o consentimento dos titulares para tratar dados pessoais, sempre respeitando e concretizando a autodeterminação informativa dos envolvidos.

§ 4º No caso de dados pessoais sensíveis, o tratamento será realizado com base nas disposições previstas pela LGPD.

No caso de dados pessoais sensíveis, o tratamento será realizado com base nas disposições previstas pela LGPD (§4º, art. 3º). Destarte, no tratamento e uso compartilhado, pela administração pública, de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres serão feitas em observância às disposições da LGPD, acerca do tratamento de dados pessoais pelo poder público (inciso II, art. 3º).

#### **Art. 10**

Art. 10. O TCU poderá transferir dados pessoais constantes de suas bases de dados a pessoas jurídicas de direito privado nos seguintes casos, sem prejuízo de outros previstos em legislação específica:

I - de execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na LAI;

II - em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas a finalidade, a boa-fé e os direitos do titular;

- III - em que houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres comunicados à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); ou
- IV - em que a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou a proteção e o resguardo da segurança e da integridade do titular dos dados, sendo vedado o tratamento para outras finalidades.

Parágrafo único. A pessoa jurídica de direito privado receptora dos dados pessoais será qualificada como operadora, consoante o estabelecido no art. 5º, inciso VII da LGPD.

Cumprir registrar o disposto no art. 10, incisos III e IV, o qual dispõe que o TCU poderá transferir dados pessoais constantes de suas bases de dados a pessoas jurídicas de direito privado nos casos em que houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres comunicados à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), ou que a transferência dos dados objetive exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou a proteção e o resguardo da segurança e da integridade do titular dos dados, sendo vedado o tratamento para outras finalidade sem que a transferência dos dados objetive exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou a proteção e o resguardo da segurança e da integridade do titular dos dados, sendo vedado o tratamento para outras finalidades.

Outro importante dispositivo da Portaria TCU nº 163/2023 é a relação de “colaboração” existente entre o TCU e o contratado/fornecedor no cuidado com tratamento de dados, conforme o art. 14, in verbis:

#### **Art. 14**

Art. 14. Os fornecedores de produtos ou serviços, ao tratarem os dados pessoais a eles confiados pelo TCU, serão considerados operadores e deverão submeter-se à Política estabelecida por este normativo, cumprir os deveres e obrigações legais e contratuais aplicáveis, além de:

- I - assinar contrato ou termo de compromisso com cláusulas específicas sobre proteção de dados pessoais definidas pelo TCU;
- II - apresentar evidências e garantias suficientes de que aplicam medidas técnicas e administrativas adequadas de segurança para a proteção dos dados pessoais, nos termos

definidos em legislação, em normas administrativas do TCU e nos respectivos instrumentos contratuais;

III - manter os registros de tratamento de dados pessoais que realizarem, de forma a oferecer condições de rastreabilidade e a fornecer prova eletrônica a qualquer tempo;

IV - seguir fielmente as diretrizes e instruções transmitidas pelo TCU;

V- facultar acesso a dados pessoais somente para pessoas que tenham obtido autorização, a qual será concedida apenas a quem tenha estrita necessidade de conhecer tais dados e que tenha assumido compromisso formal de preservar a segurança dos dados, devendo a prova do compromisso estar disponível em caráter permanente para exibição ao TCU, mediante solicitação;

VI - permitir a realização de auditorias e disponibilizar toda a informação necessária para demonstrar o cumprimento das obrigações estabelecidas;

VII - auxiliar, sempre que demandado pelo TCU, no atendimento pelo respectivo contratante, de obrigações perante titulares de dados pessoais, autoridades competentes ou quaisquer outros interessados com previsão legal;

VIII - comunicar formalmente e de imediato ao encarregado do TCU a ocorrência de qualquer incidente de segurança que possa acarretar risco, comprometimento ou dano potencial ou efetivo a titular de dados pessoais; e

IX - descartar de forma irrecuperável, ou devolver para o contratante, todos os dados pessoais e as respectivas cópias existentes, após o cumprimento da devida finalidade ou após o encerramento do tratamento por decurso de prazo ou por extinção de vínculo legal ou contratual.

§ 1º No caso dos contratos de terceirização de mão-de-obra, o TCU e o contratado assumirão a controladoria conjunta no que se refere aos dados dos colaboradores terceirizados, ficando cada controlador responsável pelos tratamentos de dados pessoais que realizar e pelas consequências daí advindas.

§ 2º No caso de contratação de banca examinadora para realização de concursos públicos, o TCU e a contratada assumirão a controladoria conjunta no que se refere aos dados dos candidatos, ficando cada controlador responsável pelos tratamentos de dados pessoais que realizar e pelas consequências daí advindas.

De mais a mais, registre-se a Resolução nº 342/2022<sup>36</sup>, que dispõe sobre a Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI/TCU) e sobre o Sistema de Gestão de Segurança da Informação do Tribunal de

---

36

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/atonormativo/identifica%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520de%2520ve%25C3%25ADculo%2520/%2520/score%2520desc/5>

Contas da União (SGSI/TCU) e, a regulamentação pela Portaria TCU nº 89/2023 da Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (PCSI/TCU) e do Sistema de Gestão de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (SGSI/TCU).

Para aperfeiçoar esta pesquisa, importante demonstrar a parametrização da Secretaria de Licitação e Patrimônio (Selip) do TCU<sup>37</sup> em quatro fases de processo de contratação, quais sejam: planejamento da contratação, processo licitatório, fase de formalização da contratação e fase de execução contratual, as quais serão pincelados nos subtópicos seguintes.

### **5.3.1 Planejamento da contratação**

Trata-se da identificação da necessidade de contratação. Neste planejamento são elaborados estudos técnicos preliminares; pesquisa de preços; confecção de termo de referência e edital, conforme o caso; obtenção de reserva orçamentária; emissão de parecer da Consultoria Jurídica do TCU; avaliação de conveniência e oportunidade da contratação; e, por fim, autorização para contratar.

### **5.3.2 Processo Licitatório**

Neste ponto, inicia-se a fase externa dos certames. Correspondem às atividades de publicação de aviso de licitação; recebimento de propostas e pedidos de esclarecimentos ou impugnações; realização de sessão pública; julgamento de propostas; habilitação de empresas; julgamento de recursos; adjudicação e homologação.

### **5.3.3 Formalização da contratação**

Consiste na emissão do empenho que suportará a despesa com a contratação e nos procedimentos de assinatura do termo contratual, conforme seja.

---

<sup>37</sup> <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-impacto-a-protecao-de-dados-no-ambito-das-contratacoes-do-tcu.htm>

### **5.3.4 Fase de execução contratual**

Esta corresponde à materialização do objeto contratual. Nesta toada, ocorre a emissão de ordens de serviços, os quais ocorrem: prorrogações, alterações, repactuações e reajustes para atualização dos valores dos contratos.

## **5.4 Tratamento de dados nas contratações públicas**

Segundo o RIPD identificou-se que, das quatro fases do processo de contratação, o tratamento de dados pessoais ocorre, principalmente, nas fases de licitação e execução contratual.

### **5.4.1 Fase de licitação**

Na fase de licitação são coletados apenas dados pessoais cadastrais relativos aos representantes das empresas, tais como CPF, RG e nome. Tais dados constituem condição sine qua non para participação no certame.

Neste prisma, os dados são inseridos diretamente pelos titulares nos sistemas governamentais que operacionalizam os processos de contratação ou lhes dão suporte.

Entrementes, no caso das contratações realizadas pelo TCU, que é órgão não integrante do Sistema de Serviços Gerais do Poder Executivo (Sisg), os principais sistemas a serem considerados são o Comprasnet e o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).

As contratações são documentadas internamente, no âmbito dos processos de trabalho do TCU, em processos específicos, do tipo administrativo, autuados principalmente na própria Selip, no sistema e-TCU.

Essa documentação é primordial, não só para viabilizar e organizar o fluxo do processo de trabalho, mas para permitir a adoção de controles internos e externos, inclusive auditorias.

Em tais processos, são reproduzidos documentos extraídos dos sistemas governamentais já aludidos em que constam os dados

peçoais fornecidos pelos titulares, como cópias de documentos pessoais, atas, relatórios e certidões.

Registre-se, que os mesmos dados são referenciados nos processos, em instruções e despachos, como análises e julgamentos de recursos e impugnações, análises de propostas e instruções de propostas de sanção.

Não há, na etapa de realização do certame, qualquer espécie de tratamento de dados pessoais para fins divergentes daqueles pretendidos com o próprio processo de contratação. Em síntese, os dados são necessários para identificar os representantes legais das empresas licitantes e possibilitar o controle e a detecção de fraudes. Cuidam-se de dados de acesso público.

### **5.4.2 Fase de execução contratual**

A fase de execução contratual foi considerada a mais crítica, na avaliação do relatório do TCU, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais. A atividade de fiscalização de contratos de terceirização, mais especificamente, implica o tratamento de volume expressivo de dados pessoais, por força dos procedimentos de conformidade documental relativa a encargos trabalhistas e previdenciários das contratadas.

Como é cediço, a Administração é responsável subsidiária pelas verbas trabalhistas decorrentes da execução dos contratos que firma e responsável solidária pelos encargos previdenciários. Como decorrência necessária dessa responsabilidade, tem o dever de fiscalizar o efetivo adimplemento dos aludidos encargos pelas empresas contratadas, mediante procedimentos de análise individualizada de documentação trabalhista e previdenciária.

No TCU, tais procedimentos são regulamentados pela Portaria TCU 444/2018. Cabe destacar que, mais recentemente, a Lei 14.133/2021 – nova lei de licitações e contratos administrativos – tratou dos procedimentos de fiscalização em contratos de terceirização. A lei estabelece rotinas, obrigações e processos de trabalho harmoniosos com a prática até então adotada pelo TCU, constante do mencionado regulamento interno.

Para cumprir as rotinas previstas na Portaria-TCU 444/2018, são tratados dados de prestadores de serviços alocados em contratos,

constantes dos seguintes documentos: carteiras de trabalho, exames médicos admissionais e demissionais, cópias de contracheques, comprovantes de transferências bancárias, cópias de extratos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), folhas de ponto, avisos de férias, guias de recolhimento do FGTS e informações à Previdência Social – Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP).

Assim, na atividade de fiscalização de contratos de terceirização, sendo esta a fase de execução contratual, pode-se dizer que o tratamento de dados pessoais ocorre de maneira mais acentuada.

Durante a execução das atividades de fiscalização, a empresa contratada envia a documentação contendo os dados pessoais para o fiscal de contrato. Portanto, a coleta dos dados é feita por intermédio da empresa contratada, que os fornece sem a participação direta dos titulares dos dados no processo. Ao receber a documentação, o fiscal de contrato cadastra os documentos no Sistema de Gestão de Aquisições das Unidades do TCU nos Estados e Conformidade (Áurea), utilizado para verificação da conformidade previdenciária, fiscal e trabalhista das empresas contratadas, dando início, assim, à checagem de regularidade.

Ao fim do período de análise de regularidade referido, os dados pessoais constantes do sistema Áurea são convertidos em documentos eletrônicos do “e-TCU”.

Constata-se o atendimento ao disposto nas premissas da LGPD. Pois, apesar de não haver prazo específico de guarda para tais documentos, as informações pessoais inseridas no Áurea e nos documentos do e-TCU são tratadas exclusivamente para o fim de se verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias das empresas contratadas.

Ainda no ensejo de fiscalização contratual, os dados pessoais dos prestadores de serviços, tais como nome e CPF, são inseridos, pelos fiscais de contratos, no Sistema de Gestão de Contratos do TCU (Contrata).

Nesta esteira, enquanto há prestação de serviços os dados permanecem no sistema. Porém, extinto o vínculo, os dados devem ser excluídos. Outrossim, estes dados são tratados com escopo de viabilizar, inclusive, o controle de acesso às dependências do órgão e de entradas

da área de tecnologia da informação (TI). Em nenhuma hipótese, segundo o RIPD, há compartilhamento de dados.

## **5.5 O Controlador, Operador e Encarregado de dados no TCU**

Com supedâneo no art. 5º, inciso VI, da LGPD, o controlador é pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais.

Por sua vez, o operador, conforme trata o art. 5º, inciso VII, da LGPD, é a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador. Explica-se: o controlador é "pessoa natural ou jurídica" ocorre que, como o Tribunal de Contas da União não possui personalidade jurídica, pois pertence à pessoa jurídica da União, o TCU não atua como controlador. Sendo assim, o controlador é a própria União.

Embora, para fins da LGPD, o TCU não possa ser enquadrado como controlador, notadamente pela ausência de personalidade jurídica, o TCU assume algumas atribuições de controlador no exercício de suas competências constitucionais e legais.

Entre essas atribuições, por exemplo, estão o dever de indicar o encarregado pelo tratamento de dados pessoais (art. 41 da LGPD c/c o art. 23, inc. III) e o atendimento aos direitos do titular nas hipóteses aplicáveis à relação titular-Administração Pública (art. 18 LGPD c/c o inc. I do art. 23). No entanto, nem todas as atribuições de controlador se aplicam, a exemplo da responsabilidade e do ressarcimento de danos, visto que esta só pode ser atendida pela pessoa jurídica União.

O exercício das competências do TCU, inclusive às relacionadas ao tratamento de dados pessoais, é levado a cabo pelos ministros, integrantes do Tribunal, cujas informações podem ser encontradas aqui.

Os operadores são pessoas naturais e jurídicas contratadas pelo TCU pelos meios legais para, durante execução contratual, tratarem dados pessoais em nome da União, no exercício de competências administrativas do TCU .

Neste diapasão, o encarregado é a pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o

controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), segundo o art. 5º, inc. VIII da LGPD.

De mais a mais, conforme o art. 25, inc. XVI, da Resolução TCU 324/2020, compete a Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação (Sesouv) a atuação como encarregado pelo tratamento de dados pessoais no âmbito do TCU.

## 5.6 Classificação de Informações

Em atendimento à LAI, a Resolução 294/2018 dispõe sobre a classificação da informação quanto à confidencialidade no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Essas informações podem ter as seguintes classificações:

- a) ultrassecreto, de colegiado do TCU, do Presidente, dos relatores ou membros do Ministério Público junto ao TCU;**
- b) secreto, das autoridades (Presidente, dos relatores ou membros do Ministério Público junto ao TCU) e colegiados, de colegiado da Secretaria do TCU e dos secretários-gerais, com possibilidade de delegação de competência para o dirigente da unidade responsável pelo processo;**
- c) no grau reservado e nas de natureza pessoal, em outras hipóteses de sigilo previstas em lei e na classificação pública, de todos os servidores do TCU.**

Feita a análise preliminar e, predominantemente, descritiva deste órgão de controle externo do Poder Executivo, que é tido como paradigma para seus pares e os fiscaliza, passa-se à análise de dados nos tópicos seguintes.

## 5.7 Tipos de dados coletados e métodos de coleta de dados

O quadro abaixo, ilustra os principais dados coletados ao longo do processo de contratação pública, de acordo com as respectivas fases:

**Tabela 4** – Dados coletados durante o processo de contratação pública

| FASE DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO | CATEGORIA  | TIPOS DE DADOS PESSOAIS COLETADOS  | MÉTODO DE COLETA DOS DADOS  |
|---------------------------------|--|--|---|
| Licitação                       | Dados cadastrais do representante da empresa   | Nome, CPF e RG   | Extração de sistemas governamentais; recebimento via e-mail ou documento encaminhado pela empresa (comunicação, proposta) |
| Fiscalização                    | Dados cadastrais do representante da empresa   | Nome, CPF e RG   | Recebimento via e-mail ou documento encaminhado pela empresa (comunicação, proposta)                                      |
|                                 | Dados referentes aos funcionários terceirizados, para acompanhamento da conformidade previdenciária, fiscal e trabalhista da empresa | Nome, CPF, RG, carteira de trabalho, exames médicos admissionais e demissionais, cópias de contracheques, comprovantes de transferências bancárias, cópias de extratos do INSS e FGTS, folhas de ponto, avisos de férias, guias de recolhimento do FGTS e GFIPs, além de outros dados enviados pela contratada | Recebimento via e-mail ou documento encaminhado pela empresa (comunicação, proposta) endereçado aos fiscais de contrato   |

Fonte: Oficina Sesouv- Selip

O Relatório de Impacto à Proteção de Dados realizado pelo TCU em 2021, já mencionado nesta seção, traçou diversos critérios para identificação, análise e avaliação dos riscos associados ao tratamento dos dados pessoais nas fases indicadas, de acordo com os níveis de risco à proteção de dados pessoais, conforme demonstra o quadro abaixo:

Tabela 5 – Níveis de risco à proteção de dados pessoais

| RISCO  | PROBABILIDADE | IMPACTO | NÍVEL DO RISCO |
|--|---------------|---------|----------------|
| Acesso aos dados pessoais por pessoa não autorizada  | 13            | 8       | 104            |
| Coleta excessiva de dados pessoais (violação ao princípio da necessidade)  | 13            | 5       | 65             |
| Utilização dos dados pessoais para outra finalidade que não a informada ao titular/ prevista em lei (violação ao princípio da adequação) | 5             | 13      | 65             |
| Vazamento de dados pessoais  | 5             | 13      | 65             |
| Reidentificação de dados anonimizados  | 8             | 8       | 64             |
| Retenção de dados pessoais além do período necessário  | 21            | 3       | 63             |
| Acesso aos dados pessoais fora das hipóteses previstas pela LGPD (finalidade, adequação, necessidade)                                    | 5             | 8       | 40             |
| Modificação de dados pessoais sem autorização do titular   | 3             | 13      | 39             |
| Apropriação ou uso indevido dos dados pessoais do titular  | 3             | 13      | 39             |

|   |   |    |    |
|---|---|----|----|
| Divulgação não autorizada (intencional) de dados pessoais contidos em documentos/arquivos | 3 | 13 | 39 |
| Remoção (intencional) não autorizada de dados pessoais                                    | 3 | 8  | 24 |
| Compartilhamento de dados pessoais fora das hipóteses legais (art. 26 LGPD)               | 3 | 8  | 24 |
| Negativa indevida de acesso aos dados pelo titular  | 3 | 5  | 15 |
| Utilização de informações equivocadas ou desatualizadas no tratamento de dados pessoais   | 3 | 3  | 9  |

Fonte: Oficina Sesouv Selip

Valores possíveis : 3, 5, 8, 13 e 21, sendo 3 o menor valor a ser atribuído para probabilidade/impacto dos riscos e 21 o maior valor possível de atribuição

Pelo ilustrado, “acesso aos dados pessoais por pessoa não autorizada” representa risco “alto”. Os demais apresentam-se como riscos “médios”, “baixos” ou “muito baixos”. Nesta quadra, o relatório conclui, como medidas de salvaguardas para mitigação dos riscos:

As medidas de salvaguarda em privacidade de dados têm o objetivo de reduzir o nível de risco suportado pelo processo de trabalho. Usualmente, os controles são aplicados somente para os riscos de nível “alto” ou “muito alto”. No entanto, os controles relativos à privacidade de dados têm por característica serem transversais, isto é, capazes de mitigar simultaneamente mais de um risco.

Por exemplo, um controle lógico de criptografia tem a capacidade de mitigar não só o risco de acesso aos dados pessoais por pessoa não autorizada, mas também os de vazamento de dados pessoais e divulgação não autorizada desses dados, na medida em que, mesmo que os dados sejam vazados/divulgados, o receptor de tais dados não consegue acessá-los.

Desta forma, apesar de as medidas aqui propostas terem como objetivo principal a mitigação do risco “acesso aos dados pessoais por pessoa não autorizada”, considerado neste trabalho como de nível “alto”, elas também têm a capacidade

de mitigar os demais riscos à proteção de dados pessoais relacionados ao processo de contratação. Outro fator considerado na proposição dos controles foram as balizas legais que delimitam toda a atividade de contratação e sua correspondência com a base principiológica da LGPD.

E a partir dessas premissas, menciona reconhecer que a transparência é princípio orientador da LGPD, e que a LAI já tratava da proteção de dados:

Por fim, buscou-se compatibilizar as disposições da LGPD com a imprescindibilidade da transparência, especialmente relevante nas atividades relacionadas às contratações públicas. Partiu-se da premissa de que a LGPD, afora não se contrapor à Lei 12.527/2011

– Lei de Acesso à Informação (LAI), orientadora da transparência, a complementa. É esse o entendimento da doutrina especializada.

Uma diretriz importante a fim de mitigar o risco, conforme deduz-se do relatório, seria o descarte de dados pessoais pelos fiscais de contratos e pela comissão de licitação ou pelo pregoeiro, pois tanto o fiscal de contrato quanto a comissão de licitação ou o pregoeiro recebem dados pessoais durante as fases de fiscalização e licitação do processo licitatório.

Sobre este ponto, a Secretaria de Ouvidoria recomenda que os documentos físicos que contenham dados pessoais sejam descartados por fragmentadora de papéis e documentos eletrônicos que contenham dados pessoais sejam apagados por meio de softwares específicos.



6

## 6

## ÓRGÃOS DE CONTROLE NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: EVOLUÇÃO E MEDIDAS DE SALVAGUARDA

Servindo-se do Relatório de Fiscalização de Conformidade ao Acórdão 1.431/2016-TCU- Plenário (TC 017.368/2016-2)<sup>38</sup>, que teve como objetivo avaliar o nível de transparência dos portais eletrônicos oficiais de órgãos, em nível federal, dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como de órgãos do Ministério Público da União e de empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal, cumpre citar alguns excertos do relatório:

Apesar dos avanços proporcionados pela implementação de portais centralizados de transparência pública, no âmbito do poder Executivo, Judiciário e Ministério Público, uma parcela significativa das organizações avaliadas ainda não divulga em suas próprias páginas de transparência informações completas, atualizadas e de fácil acesso sobre licitações e contratos, a receitas e despesas, à execução orçamentária financeira, ao pagamento de remuneração, diárias e passagens, entre outras. Constatou-se, conforme ilustrado no gráfico abaixo, que a maior parte das organizações já publica algumas informações sobre licitações públicas e contratos, de forma periódica e atualizada, contudo, é preciso aprimorar essa divulgação – ainda não são disponibilizados, por exemplo, alguns atributos básicos como o resultado de licitações e informações sobre a vigência e aditivos de contratos, e cerca de 21,48% das organizações avaliadas ainda não divulgam o inteiro teor dos editais de licitação, e mais de 50% não publicam contratos na íntegra. Também é preciso aprimorar as ferramentas de pesquisas desses dados, especialmente por parte de alguns grupos de organizações como órgãos do Poder Judiciário e as empresas estatais. Também se verificou que já constam dos portais dados compreensivos sobre despesas públicas dos órgãos e entidades avaliadas, todavia ainda é difícil realizar pela internet o acompanhamento da execução orçamentária e financeira atualizada das despesas decorrentes de licitações e outros processos de compras públicas, já que apenas 27,41% das organizações públicas

---

38

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6B0F613A016B2D5D94AE140C>

avaliadas possuem páginas de transparência com essas funcionalidades (...). (Grifo nosso)

Por tal relatório, conclui-se que atributos básicos como o resultado de licitações e informações sobre a vigência e aditivos de contratos ainda estão com nível de publicidade incipiente. Ademais, ferramentas de pesquisa desses dados demonstram falhas.

O art. 8º, inciso IV, da LAI determina expressamente a obrigatoriedade dos órgãos e entidades da administração pública divulgarem informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados.

Ademais, o Art. 10 da Portaria Interministerial – MP/CGU 140/2006<sup>39</sup> estabelece que, para as licitações, devem ser publicadas nas páginas de transparência pública as seguintes informações: objeto, modalidade, situação, número da licitação e número do processo. Em relação aos contratos, o referido normativo dispõe que devem ser divulgados o número do contrato, o número do processo, a modalidade, o nome do contratado, o objeto, a vigência, o valor, a situação e os aditivos.

Ao utilizar como parâmetro tais atos normativos, além do supra mencionado Relatório de Fiscalização, a despeito da distância temporal, nota-se um forte amadurecimento institucional das organizações estudadas, principalmente, ao realizar a comparação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como demais Poderes. No mesmo sentido, segundo o Relatório de Fiscalização de Conformidade ao Acórdão 1.431/2016-TCU-Plenário (TC 017.368/2016-2):

(...)

Observa-se também que uma parte significativa das organizações não cumpriu o item que avalia a divulgação de informações mínimas sobre licitações como modalidade, data, valor, número/ano edital, objeto, situação e resultado das licitações. Apenas 20% dos órgãos do Ministério Público, 33,33% do Legislativo, 41,54% do Judiciário e 37,5% das estatais divulgam integralmente as informações consideradas básicas sobre licitações (...).

Assim, considerando atributos da informação e requisitos do sítio eletrônico; conteúdo mínimo a ser disponibilizado pelo órgão/entidade,

---

<sup>39</sup> <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69618>

por determinação legal, independentemente de solicitação (transparência ativa) e; organização de serviço de informações ao cidadão – SIC (transparência passiva) pode ser noticiado bom amadurecimento institucional nos portais dos órgãos de controle em estudo em relação aos demais do Poder Público.

Dentre os pontos positivos deste progresso estão que, por serem órgãos paradigma no âmbito Poder Executivo servem de modelo a ser seguido. Pode-se dizer, inclusive, que esses órgãos se submetem ao “autocontrole”, a julgar pela inexistência de outros órgãos de mesma envergadura institucional para fiscalizá-los.

Quanto à abordagem da contratação pública, a despeito da importância da transparência em todas as áreas da Administração Pública, a atividade contratual pública fomenta o desenvolvimento dos Estados, promove a eficiência econômica e o bem estar social. Ao serem instrumentos de atuação administrativa para satisfazer as necessidades coletivas são estratégicos para os governos, além de tangenciar todas as demais áreas, por isso a relevância da análise da transparência nesta área.

Diante da relevância da atividade contratual pública conjugada com a importância dos órgãos em estudo para toda a máquina administrativa, há sempre no que aprimorar. Não se pode olvidar, que a sociedade e os fatos sociais evoluem de forma mais rápida e espontânea do que os normativos de integridade e compliance, mesmo em órgãos que devem ser exemplos em parâmetros de conformidade.

Tanto que, a LGPD possui vigência de pouco mais de três anos, mas representa um normativo contra excessos que incomodava a sociedade há décadas. Em ambos os órgãos, não se encontrou parâmetros de pesquisa para o objeto deste estudo.

Outrossim, a LGPD veio como uma “contrarreação” ao excesso de informações, embora também prime pela transparência como regra. A LAI está mais consolidada na agenda institucional estatal até pela vigência de mais de uma década.

A diferença no sopesamento de ambas está inicialmente justificada pela vigência e tempo de incorporação nas instituições, mas não justifica as falhas encontradas ao não conseguir identificar empecilhos que uma lei antagônica de outra representam nas solicitações e disponibilização de informações.

Essas falhas podem ser minimizadas por melhores ferramentas de pesquisas nos próprios sítios. Todavia, quando existentes, essas ferramentas nem sempre são feitas sob a ótica do cidadão, pois filtros de interesse podem não estar disponibilizados ou com resultados direcionados pelo órgão, o que torna a busca inviável para o usuário mediano.

Foi possível constatar muitas publicações em arquivos em formato aberto e editável. Mas encontrou-se restrições com publicação segregada por espaços temporais, o que exige a busca da informação em diversos arquivos.

Assim, o fornecimento de efetiva ferramenta de pesquisa que retorne resultados compatíveis com os parâmetros informados, bem como a publicação em formato aberto dos relatórios já disponibilizados em outros formatos, bem como o uso de mecanismos que potencializem o acesso automatizado às informações públicas contidas nas seções de transparência dos portais são medidas que facilitaríamos a busca de informações pelos administrados.

Outras medidas de salvaguarda compreendida por esta pesquisa ao analisar os Relatórios, Pedidos de Acesso à Informação e o cotejo de dados desta pesquisa seria:

- a) Definir melhores regras de acesso ao sistema pelos agentes públicos temporários, de modo a evitar acesso ao sistema por tempo indefinido.**
- b) Estabelecimento de um critério de temporalidade para cada documento, adequada à sua necessidade e finalidade.**
- c) Controle de perfis de acesso aos sistemas que guardem dados sensíveis.**
- d) Encontrar formas de limitações de circulação de dados a partir do momento em que dados pessoais são fornecidos pelas empresas.**

Para agentes que atuam em contratação e gestão contratual são importantes medidas no sentido de:

- a) Estabelecer rotinas de controle de acompanhamento dos vínculos contratuais e descarte de registros de dados pessoais no sistema.**
- b) Maior utilização de criptografia.**

- c) Evitar o armazenamento duplicado de documentos que contenham dados pessoais.**
- d) Manter em documentos informações e dados que sejam absolutamente necessários.**

Esses mandamentos são importantes independente do mandamento legal que lhes dão suporte (LGPD ou LAI), pois possuem a mesma base principiológica, como já corroborado diversas vezes ao longo desta pesquisa. Tanto que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), e de seu Decreto regulamentador, nº 7.724, de 2012, já cuidavam da guarda de informações pessoais dos agentes públicos ou privados, dando-os restrição de acesso.

Ademais, o desconhecimento dos limites da Lei Geral de Proteção de Dados e das garantias da Lei de Acesso à Informação por parte de agentes públicos responsáveis por responder às solicitações feitas por cidadãos é tangente na diferença como pedidos semelhantes podem, eventualmente, ser respondidos de formas distintas.



7

## 7

## CONCLUSÃO

Em solo pátrio, o art 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988 assegura a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, e prevê o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

A Administração Pública, no exercício da atividade administrativa, promove o compartilhamento de dados pessoais de servidores e dos administrados para diversos fins. Tal fenômeno, em muitas situações, colide com direitos fundamentais, o que suscitou, nas últimas décadas, a produção de um vasto arcabouço legislativo para fins de tutelar tais direitos.

Nesta senda, é imprescindível que as ações destinadas à proteção de dados pessoais sejam contínuas, consistentes e abrangentes. Assim, os órgãos envolvidos devem fazer um monitoramento, reavaliação permanente e ter capacidade de inovação, o que inclui um sistema de governança eficiente e integrado.

Em virtude da importância recentemente atribuída à proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro, o acesso à informação pública tem sido, muitas vezes, desprestigiado, inclusive, no que se refere ao dever de transparência ativa.

Sob o prisma da supremacia do interesse público, a Lei de Acesso à Informação (LAI) esteia o Princípio da publicidade dos atos administrativos e Princípio da Transparência, aplicados a todas as relações jurídico-administrativas, dentre as quais: fiscalização dos processos licitatórios, execuções de obras e prestações de serviços públicos e outras.

No que tange às contratações pública, exsurge a importância de que os agentes públicos que atuam nos processos de contratação sejam instruídos sobre os cuidados necessários no tratamento de dados pessoais.

Tal iniciativa mitiga riscos e favorece a cultura de proteção de dados pessoais. Assim, desde a equipe de planejamento, fiscais,



gestores, comissão de licitação e pregoeiros devem estar envolvidos na mitigação de riscos.

Na Administração Pública, a atividade administrativa de compras deve ser desempenhada em estrita observância aos preceitos legais (art. 3º, inciso I, da LAI). Destaca-se, o caráter legalista confere a transparência como regra. Quanto ao sigilo, precisam ser observados os casos de exceção estabelecidos em legislação específica.

O desconhecimento dos limites da Lei Geral de Proteção de Dados e das garantias da Lei de Acesso à Informação por parte de agentes públicos responsáveis por responder às solicitações feitas por cidadãos é tangente na diferença como pedidos semelhantes podem, eventualmente, ser respondidos de formas distintas.

Imanente a esta nova sistemática, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) trouxe terminologias que se integram com a gestão por competências, a existência de programas de integridade, alocação e matriz de riscos e gestão de riscos nas contratações públicas.

Cabe salientar, que a concretização do risco reflete, inclusive, na imagem institucional do órgão, além de causar prejuízo ao erário por condenações e indenizações a serem pagas com recursos públicos.

Demonstra-se primordial, sopesar, se e quando, a integração de dados pessoais é realmente necessária para a finalidade de conferir mais transparência às contratações e quais desses dados pessoais são realmente necessários e adequados a tanto.

Outrossim, partindo-se da análise bibliográfica e documental, foi possível verificar, sem a pretensão de ser exaustivo na análise, como a proteção de dados, preconizada pela Lei Geral de Proteção de Dados, impacta nas contratações públicas realizadas pelos órgãos de controle do Poder Executivo Federal e no seu dever de transparência.

A CGU apresenta dados, estrutura administrativa, normativa que tem buscado tornar efetiva a proteção de dados pessoas, observando a transparência pública, como, por exemplo, conforme observado no decorrer do estudo, a concessão de acessos parciais, negativas de acesso em razão de sigilo de dados.

Ademais, apresenta uma estrutura administrativa hierarquizada que permite ao cidadão recorrer de decisões que não garantiram o acesso à informação. Todavia, no ponto específico da contratação

pública e a possibilidade de cruzamento de dados por usuário médio e externo, verificou-se que a CGU precisa ainda aprimorar ferramentas que garantam maior transparência, acesso aos dados pelo cidadão.

No TCU, notou-se um sistema de transparência implementado como, por exemplo, o Portal TCU “Transparência e Prestação de Contas”, que apresenta dados concernentes à licitações e contratações públicas, chamamentos públicos e credenciamentos. Inclusive, como descrito no trabalho, o TCU recebeu o Selo Diamante de Qualidade no Radar Nacional de Transparência Pública, demonstrando ter uma avaliação positiva em relação a quantidade e a qualidade de suas informações.

Quanto à proteção de dados no TCU, o Relatório de Impacto à Proteção de Dados traçou diversos critérios para identificação, análise e avaliação dos riscos associados ao tratamento dos dados pessoais, o que demonstra uma efetiva preocupação e implementação da LGPD.

Por fim, devido ao maior tempo de vigência, verificou-se na pesquisa um maior grau de efetividade na aplicação da LAI nos órgãos, em detrimento da LGPD, que possui menor tempo de vigência. De toda sorte, embora passíveis de melhora, ao longo dos últimos anos, as instituições vêm amadurecendo na transparência de suas informações e na proteção de dados.

Destarte, conjugando ambas as leis para que a proteção de dados não seja subterfúgio utilizado com o fito de negar acesso a informações públicas aos cidadãos, garante-se a transparência da Administração Pública com reverência aos dados pessoais.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ALVES, Marília Souza Diniz. **Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Minas Gerais, v. 1, p. 120-134, 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>>. Acesso em: 09 de agosto de 2023.

ANPD. **Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Perguntas Frequentes – ANPD.** PortalGov.br. Atualização: fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acao-a-informacao/perguntas-frequentes-2013-anpd>. Acesso em: 15 de abril de 2023.

BARRETO, R. T. S.; VIEIRA, J. B. 2019. **Governança, gestão de riscos e integridade.** Brasília, DF: Enap. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>. Acesso em: 10 de maio de 2023.

BARROS, A.; CEPIK, M. A.; CANABARRO, D. R. C. **Para além da e-Ping: o desenvolvimento de uma plataforma de interoperabilidade para e-Serviços no Brasil.** In: BRETAS, N. L.; MESQUITA, C. (Ed.). Panorama da Interoperabilidade. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. p. 137-157.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição.** São Paulo: SaraivaJur, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Consultoria-Geral da União. Consultoria Jurídica junto à Controladoria Geral da União.** Coordenação-Geral de matéria de transparência e administrativa. PARECER nº 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Dispensa do Consentimento no âmbito das Contratações Públicas. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67796/3/Parecer\\_001\\_2021\\_CONJUR\\_CGU\\_CGU\\_AGU.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67796/3/Parecer_001_2021_CONJUR_CGU_CGU_AGU.pdf). Acesso em: 04 de maio de 2023.

\_\_\_\_\_. **Controladoria Geral da União. Base de conhecimento da CGU.** Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal [3ª Edição]. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29957>. Acesso em: 02 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Emenda à Constituição nº 155 de 2022.** Dispõe sobre a inclusão do direito à proteção de dados pessoais entre os direitos fundamentais do cidadão e cobra a fixação da competência privativa da União sobre a matéria. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc115.htm). Acesso em: 26 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf). Acesso em: 8 maio 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Institui a Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 25 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 12 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Ouvidoria-Geral da União (OGU).** Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal [3ª Edição]. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29957>. Acesso em: 30 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 23 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Plenário. Mandado de Segurança. Ato que indefere acesso a documentos relativos ao pagamento de verbas públicas. Inocorrência de sigilo. Concessão da ordem. MS 28178 / DF – DISTRITO FEDERAL. Acesso em: 04 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União**. Plenário. Acórdão 1855/2018. Relator Augusto Nardes. Processo 016.091/2017-5. Relatório de Acompanhamento (RACOM). Data da Sessão:15/08/2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/\\*/NUMACORDA%253A1855%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/NUMACORDA%253A1855%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 01 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas de União**. Relatório de Impacto à Proteção de dados no âmbito das contratações do TCU. RIPD. Brasília, 2021.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União**. REFERENCIAL BÁSICO de GOVERNANÇA Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública 2ª VERSÃO. Brasília, 2014

BOBBIO, Norberto. **Estado governo; por uma teoria geral da política**. 14 ° edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BIONI, Bruno Ricardo; SILVA, Paula Guedes Fernandes da; MARTINS, Pedro Bastos Lobo. **Intersecções e relações entre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação (LAI): análise contextual pela lente do direito de acesso**. Cadernos Técnicos da CGU, Brasília, v. 1, p. 8-19, 2022. Disponível em [https://revista.cgu.gov.br/Cadernos\\_CGU/issue/view/39/46](https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/issue/view/39/46). Acesso em: 12 de maio de 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Acesso à informação não pode ser prejudicado por conta de Lei de Proteção de Dados**. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-serprejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas/>. Acesso em: 15 de abril de 2023.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1999.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) versus Brasil**. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em:

[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf).

Acesso em: 03 de junho de 2023.

CROOM, Simon; BRANDON-JONES, Alistair. **Impact of e-procurement: experiences from implementation in the UK public sector**. Journal of Purchasing and Supply Management, v. 13, n. 4, p. 294-303, 2007.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ, 2010.

DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coordenadores). **LGPD e administração pública: uma análise ampla dos impactos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Dezembro/2011. Controladoria-Geral da União. Disponível em:

<https://www.gov.br/acessoainformacao/ptbr/centraldeconteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em: 28 de outubro de 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DONEDA, Danilo. **Da Privacidade à Proteção De Dados Pessoais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 417- 418.

GILL, John; FRAME, Philip. **Managing financial stringency in the public sector**. Public Administration, v. 68, n. 4, p. 517-537, 1990.

GOVERNO FEDERAL. **Guia de Boas Práticas Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**. gov.br, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia\\_lgpd.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias/guia_lgpd.pdf). Acesso em: 27 de abril de 2023.

HANNA, N. K. **Transforming government and building the information society: challenges and opportunities for the developing world**. Nova York: Springer, 2010.

HOFMANN, A.; RAMÍREZ ALUJAS, Á.V.; BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J.A. (Coords.) **La Promesa del Gobierno Abierto**. Santiago de Chile – México, DF: ITAIP – InfoDF, 2013.

LICKS ATTORNEY COMPLIANCE. **Como anda a proteção de dados nos Estados Unidos**. 31 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.lickslegal.com/post/como-anda-a-protecao-de-dados-pessoais-nos-estados-unidos-da-america>. Acesso em: 24 de abril de 2023.

LIMA, L.H. **Mecanismos de Governança na Nova Lei de Licitações**. 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/mecanismos-de-governanca-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 24 de maio de 2023.

LOPES, B ; AMARAL, J. N. (2008). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG.

LOPES, L.F; CEZARINO, M. R. **LGPD e compliance: o encarregado de dados e o canal de denúncias nas organizações da sociedade civil**. Migalhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/348247/lgpd-e-compliance>. Acesso em: 16 de maio de 2023.

JANSEN, K. **Open Government Data and the Right to Information: Opportunities and Obstacles**. Journal of Community Informatics, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/347711776\\_Open\\_Government\\_Data\\_and\\_the\\_Right\\_to\\_Information\\_Opportunities\\_and\\_Obstacles](https://www.researchgate.net/publication/347711776_Open_Government_Data_and_the_Right_to_Information_Opportunities_and_Obstacles). Acesso em: 15 de outubro de 2023.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Laura Schertel. **Decisão histórica do STF reconhece direito fundamental à proteção de dados pessoais**. Portal JOTA, Brasília, 10.05.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-historica-do-stf-reconhece-direito-fundamental-a-protecao-de-dados-pessoais-10052020>. Acesso: 26 de abril de 2023.

MOON, Jae M. **E-procurement management in state governments: diffusion of e- procurement practices and its determinants**. Journal of Public Procurement, v. 5, n. 1, p. 54-72, 2005.

OEA. **Relatoria Especial para Liberdade de Expressão**. Decisões da Corte IDH. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/jurisprudencia/si\\_decisoes\\_corte.asp#:~:text=Por%20fim%2C%20a%20Corte%20concluiu,as%20informa%C3%A7%C3%B5es%20solicitadas%20n%C3%A3o%20existiam](https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/jurisprudencia/si_decisoes_corte.asp#:~:text=Por%20fim%2C%20a%20Corte%20concluiu,as%20informa%C3%A7%C3%B5es%20solicitadas%20n%C3%A3o%20existiam). Acesso em: 22 de outubro de 2023.

OPICE BLUM. **Eua discutem criação de autoridade de proteção de dados similar à ANPD**. Report. 23 de agosto de 2021. Disponível em: <https://opiceblum.com.br/eua-discutem-criacao-de-autoridade-de-protecao-de-dados-similar-a-anpd/>. Acesso em: 29 de março de 2023.

\_\_\_\_\_. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 140., p. 176-177.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Lei Geral de Proteção de Dados e contratações públicas**. Opinião, 24 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-24/abduch-santos-lgpd-contratacoes-publicas>. Acesso em: 29 de abril de 2023.

SAAVEDRA, G. A. ; SANTOURSULA, C. B. ; VALENTIM, R. M. **Governança Corporativa: conceitos tradicionais e movimentos históricos em perspectiva diante das tendências atuais**. In: SAAVEDRA, G. (Org.). Governança Corporativa, Compliance e Gestão de Riscos. São Paulo: ESENI, 2021.

SOARES, A.H.S. **LGPD e contratações públicas: desafios da implementação e posicionamentos recentes**. GVP Parcerias Governamentais. 2021. Disponível em: <https://www.parceriasgovernamentais.com.br/lgpd-e-contratacoes-publicas-desafios-da-implementacao-e-posicionamentos-recentes/>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

SOUZA, Nivaldo. **CGU busca solucionar conflitos entre LGPD e LAI**. Jota, 16 de fevereiro de 2023. Disponível em : <https://www.lgpdbrasil.com.br/cgu-buscar-solucionar-conflitos-entre-lgpd-e-lai/>. Acesso em: 30 de setembro de 2023.

TASSO, Fernando Antonio. **Do tratamento de dados pessoais pelo poder público**. In: MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Opice (Org.). LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada (livro eletrônico). 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2020.

UNIÃO EUROPÉIA. **Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho**. Jornal Oficial da União Europeia. 4 de junho de 2016. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. Acesso em: 25 de março de 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Universal Declaration of Human Rights**, 1948. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 27 de abril de 2023.

UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK **E-procurement: towards transparency and efficiency in public service delivery report of the expert group meeting**. 2011. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan047627.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2014.

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis, D. **Right to privacy**. Harvard Law Review. v. IV, n.5, December, 1890. Disponível em: <http://faculty.uml.edu/sgallagher/Brandisprivacy.htm>. Acesso em: 26 de março de 2023.

ZANINI, Leonardo Estevam Assis. **O surgimento e o desenvolvimento do right to privacy nos Estados Unidos**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5130, 18 jul. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57228>. Acesso em: 23 abr. 2023.

ZAUHY FILHO, Wilson. **A proteção do direito à luz da informática: o direito ao HabeasData- liberdade informática e autodeterminação de dados**. Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Direito de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo.



idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Ness  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO