

Aviso nº 226 - GP/TCU

Brasília, 20 de março de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 506/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 12/3/2025, ao apreciar o TC-002.249/2023-5, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

O mencionado processo trata de auditoria operacional com objetivo de avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da LGPD e do art. 31 da LAI.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal BACELAR
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.249/2023-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Central do Brasil; Controladoria-Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AVALIAÇÃO DOS MEIOS COLOCADOS À DISPOSIÇÃO DOS SERVIDORES E GESTORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL PARA GERIREM AS INFORMAÇÕES PESSOAIS QUE COLETAM, PRODUZEM E CUSTODIAM. FRAGILIDADES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório de Fiscalização inserido à peça 152, o qual contou com o endosso do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (peças 153 e 154):

Introdução

1. Trata o presente documento de relatório de auditoria no processo de concessão e restrição de acesso a informações pessoais no âmbito do Poder Executivo Federal. O trabalho é decorrente de determinação exarada por meio do Acórdão 91/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 021.513/2022-8).

Antecedentes e deliberação

2. A Câmara dos Deputados encaminhou, em agosto de 2021, por meio de Gabinete de Deputado Federal, ofício ao TCU informando sobre dificuldades encontradas em pedidos de acesso à informação apresentados a órgãos do Poder Executivo Federal.
3. Ademais, alguns processos sobre o tema tramitaram nesta Corte de Contas nos últimos anos (TCs 008.610/2021-5 e 014.307/2021-9).
4. Assim, tendo por base instrução técnica elaborada pela então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação em proposta de fiscalização, o Tribunal, mediante o Acórdão 91/2023 – TCU – Plenário, deliberou pela realização de auditoria, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública no tocante ao necessário equilíbrio entre acesso à informação e proteção de dados pessoais.

5. Tendo sido avaliados os requisitos de risco, materialidade e relevância e considerando, ainda, a viabilidade de definição de objeto de auditoria, que reúne condições para ser auditado, e de alocação de equipe de fiscalização detentora de competência técnica para a realização dos trabalhos, foram elaborados os documentos de planejamento da auditoria, que nortearam a execução dos trabalhos.

Identificação do objeto

6. O objeto da auditoria é a governança e a gestão dos processos de trabalho relacionados com: i) a proteção das informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem; ii) a divulgação das informações de interesse geral ou coletivo produzidas ou custodiadas pelas organizações públicas.
7. Na definição do escopo dos trabalhos, detalham-se os procedimentos e os recortes temporais aplicados às análises realizadas, propiciando uma delimitação mais precisa dos aspectos auditados.

Objetivo e escopo

8. Considerando o teor da portaria de fiscalização e diante do problema e dos elementos colhidos na fase de planejamento, definiu-se como objetivo da fiscalização: avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e do art. 31 da Lei de Acesso à Informação (LAI).

9. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, formularam-se as questões de auditoria indicadas a seguir.

Questão 1 - Em que medida são disponibilizadas ações de capacitação e conscientização de servidores/colaboradores de modo a contribuir para a necessária proteção de dados pessoais e para a transparência (publicização) de informações pessoais de relevante interesse público, conforme as prescrições da LGPD, do art. 31 da LAI e decretos que a regulamentam?

Questão 2 - Em que medida são produzidos documentos adequados (normas, guias) que padronizam os critérios para se considerar que informações pessoais tratadas em processos de trabalho específicos devem ter seu acesso restrito ou permitido, considerando as prescrições do art. 31 da LAI, os comandos da LGPD, os guias da CGU e da ANPD?

Questão 3 - Em que medida são utilizadas técnicas de anonimização, pseudonimização ou de tarjamento de dados pessoais no atendimento dos pedidos de acesso, de modo a harmonizar a proteção dos dados pessoais e a transparência (publicização) de informações pessoais de relevante interesse público, conforme as prescrições da LGPD, do art. 31 da LAI e decretos que a regulamentam?

Questão 4 - Em que medida há atuação harmônica entre o encarregado de dados e a autoridade de monitoramento da LAI?

10. O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento, contemplando: as informações requeridas e suas fontes, os critérios aplicáveis, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (Apêndice A).

Crítérios de auditoria

11. De forma a emitir opinião sobre a conformidade e o desempenho do objeto auditado, foram utilizados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria: Constituição Federal de 1988; Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); Decreto 7.724/2012; Portaria Normativa - CGU 71/2023; Guia de Procedimentos para Atendimento à LAI da CGU; Guia de Transparência Ativa da CGU; Parecer sobre Acesso à Informação da CGU; Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público da ANPD.

Metodologia utilizada e limitações

12. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria - TCU 185/2020), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria - Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria - Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias operacionais e de conformidade.
13. Durante a etapa de planejamento, a equipe de auditoria realizou reuniões com os órgãos normatizadores dos temas abordados nesta fiscalização, a fim de discutir o escopo do trabalho: Controladoria-Geral da União, no que se refere à transparência pública; e Autoridade Nacional de Proteção de Dados, quanto à proteção de dados pessoais.
14. Ademais, buscou-se também obter contribuições de organizações da sociedade civil a respeito dos tópicos que seriam objeto de verificação durante a execução da auditoria. Participaram das conversas as entidades Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo.
15. Para a escolha das organizações públicas que foram fiscalizadas, utilizou-se como critérios o Índice de Gestão de Segurança da Informação e o Índice de Adequação à LGPD, instrumentos construídos pelo TCU em trabalhos anteriores (Acórdãos 2.164/2021 e 1.384/2022, ambos do Plenário do TCU e de relatoria dos Ministros Bruno Dantas e Augusto Nardes). Também foram analisados os dados relativos aos pedidos de acesso à informação recebidos desde janeiro de 2019 até meados de julho de 2023.
16. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos, informações e base de dados, além da realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas, consultas à legislação federal, normativos e demais orientações sobre transparência e proteção de dados pessoais. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais, análises e cruzamentos de dados.
17. Registre-se que, considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores, versão preliminar deste relatório foi submetida à apreciação dos gestores da Controladoria-Geral da União, do Ministério da Fazenda, da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Saúde, da Agência Nacional de Energia Elétrica e do Banco Central do Brasil, para a apresentação de comentários, bem como para informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Esta versão do relatório já contempla os ajustes decorrentes da análise dos comentários recebidos (Apêndice D).
18. Não houve limitações aos procedimentos conduzidos no decorrer do trabalho.

Visão geral do objeto

19. A partir da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2012, o paradigma de publicização das informações produzidas e custodiadas pela administração pública mudou: a publicidade passou a ser a regra, e o sigilo a exceção.
20. A lei, apesar de tratar majoritariamente da regulamentação do direito constitucional de acesso às informações armazenadas pelos órgãos públicos, também estabeleceu, de maneira resumida, que deve ser restrito o acesso às informações pessoais referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.
21. A Controladoria-Geral da União, como órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI, publicou diversos guias de apoio aos servidores e gestores públicos referentes ao tratamento de informações públicas e sigilosas, à transparência passiva e ativa, e ao sistema Fala.BR.
22. Com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em 2020, o contexto ganhou maior complexidade. A nova legislação trouxe diversos princípios inovadores no tratamento de dados pessoais coletados por pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado. E, naturalmente, a Administração Pública precisava se preparar para esta nova mudança de paradigma.
23. Enquanto isso, diversas notícias publicadas nos últimos anos pela imprensa profissional e por organizações da sociedade civil que lutam pela garantia do direito de acesso à informação apontaram que a LGPD passou a ser utilizada indevidamente como uma nova hipótese de sigilo, de maneira a justificar a restrição a qualquer tipo de dado pessoal.
24. Corroborando tal impressão, o TCU tem recebido processos que tratam do assunto. Exemplo foi a denúncia julgada pelo Acórdão 1.841/2022-TCU-Plenário, em que as informações do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas da Presidência da República estariam indisponíveis ao cidadão por custodiarem dados pessoais de agentes públicos.
25. Diante da situação, a CGU tem buscado orientar e esclarecer sobre a ausência de conflito normativo entre a LAI e a LGPD. De um lado, a LAI garante a restrição de acesso apenas às informações pessoais que tratam de intimidade, vida

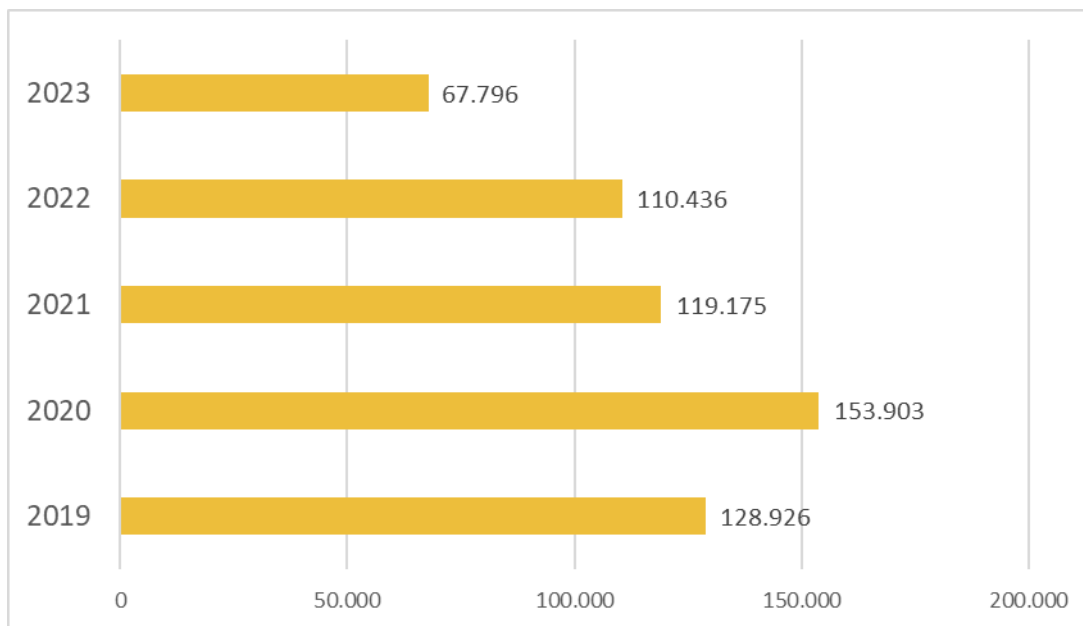
privada, honra e imagem das pessoas. E, de outro, a LGPD não se opõe à publicidade das informações pessoais, apenas garante que estas sejam tratadas de acordo com os princípios e regras explícitos no corpo da lei.

26. No entanto, a percepção geral é que é preciso avançar na oferta de meios que possibilitem ao gestor público tomar decisões com maior segurança jurídica em casos concretos, proporcionando equilíbrio entre a transparência de informações de interesse público e a proteção de dados pessoais.

Panorama dos pedidos de acesso à informação no âmbito da Administração Pública Federal

27. Como parte dos trabalhos realizados nesta fiscalização, analisaram-se os pedidos de acesso à informação com fulcro na LAI registrados no sistema Fala.BR a partir de janeiro de 2019 até meados de julho de 2023 (mais detalhes no Apêndice B).
28. Verifica-se que, nesse período, foram registrados 580.236 pedidos de acesso à informação e que a quantidade de pedidos registrados teve baixa variação anual, exceto em 2020, ano em que houve acréscimo de aproximadamente 20% nos quantitativos, como se observa no Gráfico 1. Registre-se que os valores relativos a 2023 constantes desse gráfico referem-se a pouco mais de um semestre do corrente ano apenas.

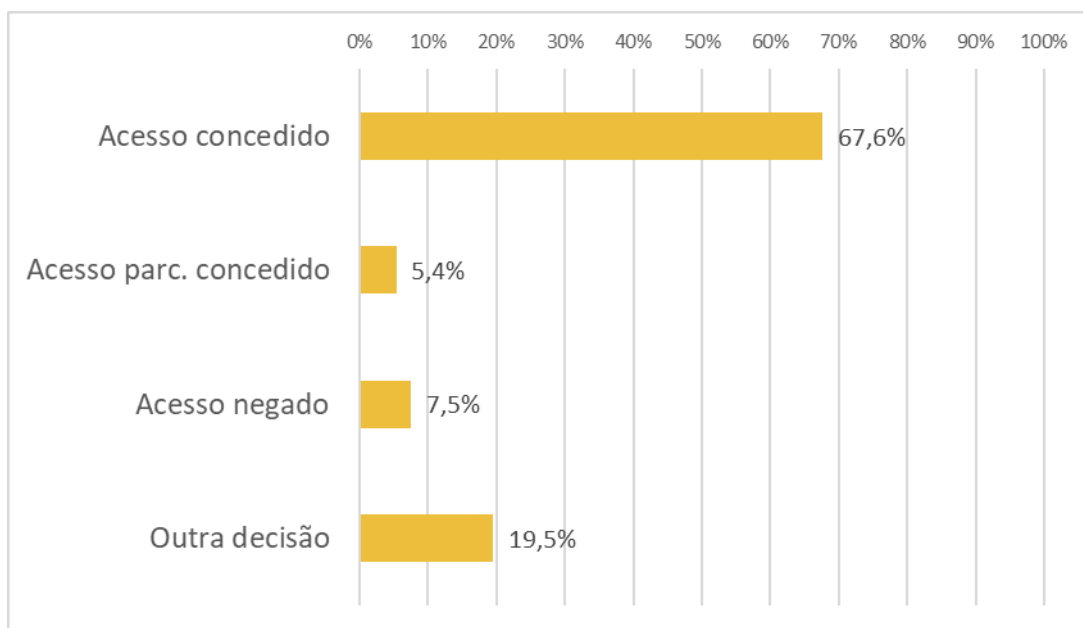
Gráfico 1 – Quantitativos de pedidos de acesso formulados no período 2019-2023



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

29. Também é possível constatar que, considerados conjuntamente todos os órgãos da Administração Pública Federal (APF) cadastrados no Fala.BR, o percentual de negação de acesso a pedidos formulados é relativamente baixo, da ordem de 7,5%, como se observa no Gráfico 2.

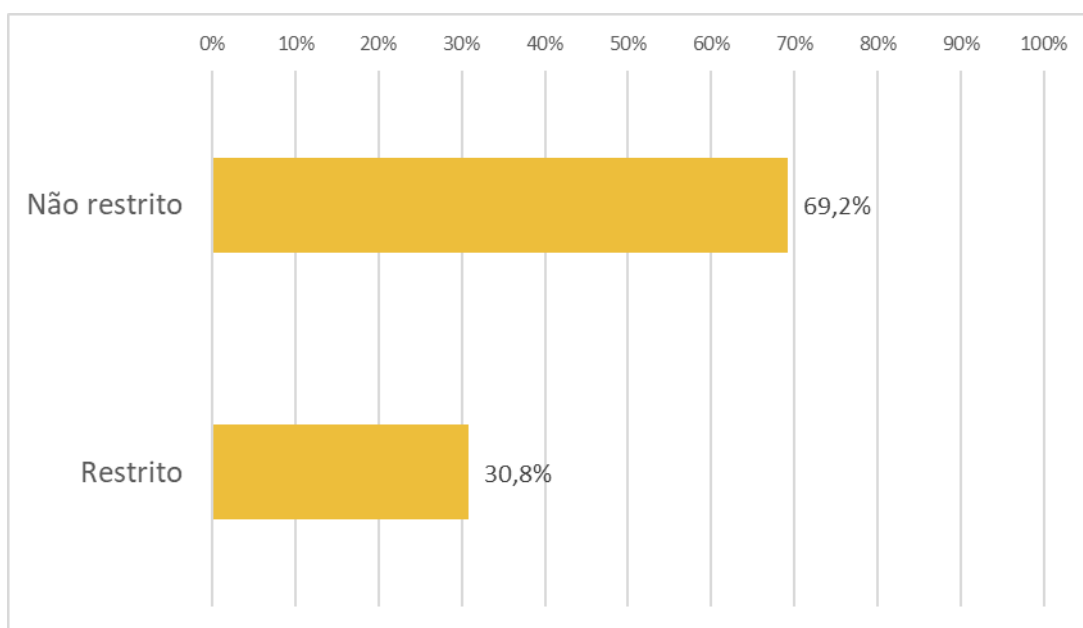
Gráfico 2 – Visão geral quanto à concessão dos pedidos de acesso no período 2019-2023



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

- 30.** Além da concessão ou negação do acesso, outras decisões foram registradas para 19,5% dos pedidos. Consultando-se a base de dados, verifica-se que esses casos são, em geral, decorrentes da ausência da informação solicitada, ou por não se tratar de pedido de informação ou porque a custódia da informação é de outro órgão. Mais informações sobre isso podem ser obtidas no Apêndice B.
- 31.** No que concerne à publicação dos pedidos de acesso na internet para conhecimento de toda a sociedade, a análise revelou que essa boa prática é prejudicada pelo alto número de pedidos de acesso que são rotulados como “restrito” pelas organizações demandadas, quase um terço deles, conforme apresentado no Gráfico 3 e detalhado no Apêndice B. Esclarece-se que os pedidos “restritos” são aqueles que possuem informações pessoais com restrição de acesso ou sujeita a outro tipo de sigilo no sistema Fala.BR.

Gráfico 3 – Publicidade e restrição dos pedidos de acesso no período 2019-2023

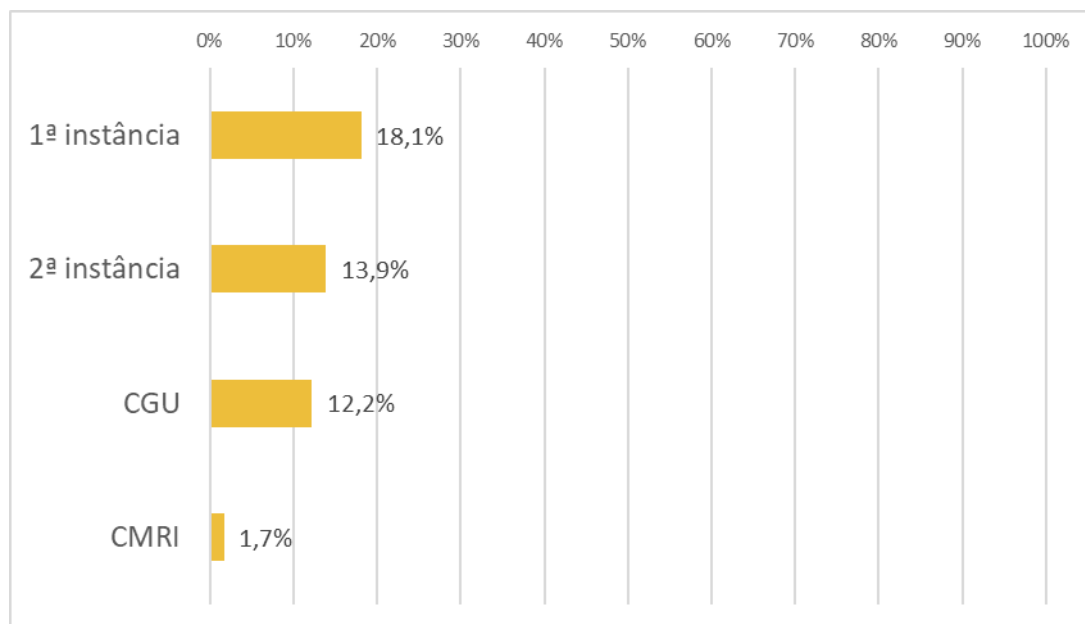


Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

- 32.** Conforme descrito no Apêndice B, dos 43.705 pedidos negados no período analisado, apenas 18,7% tiveram recurso impetrado pelo solicitante junto às instâncias competentes.
- 33.** Tendo como referência os quantitativos de pedidos que foram submetidos à apreciação de cada instância recursal, as taxas de deferimento observadas situam-se todas abaixo de 20%, como se observa no Gráfico 4. Cumpre registrar que a

análise não buscou avaliar eventuais deficiências ou falhas nessas instâncias. Portanto, os percentuais aqui apresentados têm por objetivo apenas dar conhecimento de qual é a medida de sucesso dos recursos impetrados.

Gráfico 4 – Taxa de deferimento de recursos relativamente ao total de pedidos apreciados em cada instância recursal no período 2019-2023



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

Normas e orientações possuem maior ênfase em proteção de dados do que em transparência das informações e não tratam dos temas de forma integrada

Contextualização

34. Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado que as organizações avaliadas informassem as normas internas, guias e instrumentos similares publicados para estabelecer diretrizes e orientações internas, gerais ou específicas, sobre a transparência de informações de interesse público ou a proteção de dados pessoais.
35. Também foram solicitadas listas de inventários de dados pessoais (IDP) e de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais (RIPD) já elaborados ou planejados para quaisquer processos de trabalho ou serviço, bem como indicação explícita se foram elaborados para: i) processo de licitações e contratações; e ii) processo de gestão de recursos humanos. Para mais informações sobre os conceitos de IDP e RIPD, recomenda-se a leitura do Apêndice E – Glossário.
36. Esclarece-se que a verificação quanto à confecção de IDP e RIPD pelos órgãos foi incluída no escopo porque a equipe de fiscalização entende que a produção de tais artefatos resulta em subsídios relevantes para auxiliar na elaboração de efetivas diretrizes, normas e orientações sobre o tema da proteção de dados pessoais e também sobre o tema da transparência, bem como para permitir documentar, de forma prévia, modelos de testes de dano e de interesse público aplicáveis a processos de trabalho específicos, a fim de auxiliar os futuros atendimentos a pedidos de acesso à informação.
37. O foco maior sobre os IDP e RIPD concernentes aos processos de trabalho de licitações e contratações e de gestão de recursos humanos decorre do fato de que tais processos são transversais e comuns, inerentemente executados por todas as organizações públicas.

Situação encontrada na Aneel

38. A análise da resposta da Aneel sobre essa questão (peças 104 e 105), em conjunto com os documentos complementares enviados pela instituição, revela que:
- foram publicadas diversas normas concernentes à Segurança da Informação;
 - a organização instituiu Política de Privacidade da Ouvidoria Setorial e Política de Governança de Dados e da Informação, bem como está elaborando sua Política de Privacidade de Dados Pessoais;
 - foram elaborados IDP e RIPD para cinco processos de trabalho e um deles é o processo “Dossiê de Saúde”; e
 - as diretrizes não abordam a utilização das técnicas de privacidade desde a concepção (*Privacy by Design*) e de transparência desde a concepção (*Transparency by Design*);
39. Verifica-se que as normas citadas instituídas pela Aneel têm por objeto a segurança das informações e a proteção de dados pessoais.
40. Não foram informadas normas publicadas que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência da gestão. Apenas se encontra indiretamente previsão geral de que “os critérios de divulgação de dados e informações da ANEEL serão definidos pela Comissão de Gestão da Informação (CGI)”, na Política de Governança de Dados e da Informação.
41. Tendo em conta o tamanho da Aneel e suas competências, bem como a quantidade de processos de trabalho administrativos que são comumente executados em todas as organizações públicas, esperava-se que o número de IDP e RIPD elaborados pela instituição fosse maior. Quanto à abrangência desses artefatos, observa-se que apenas um deles, o “Dossiê de Saúde”, trata de processo de trabalho que aparenta constituir pequena parte do macroprocesso comum e transversal voltado à gestão de recursos humanos.
42. A título de comparação, a RFB elaborou 224 IDPs e 40 RIPDs no período, conforme mencionado mais adiante neste achado.

Situação encontrada no Banco Central

43. Analisada a resposta do BC a essa questão (peça 89) e documentos complementares, verificou-se que:
- a instituição estabeleceu importantes normas que tratam de proteção de dados pessoais e da transparência da gestão, tais como a Política de Transparência do Banco Central do Brasil, a Política de Segurança da Informação do Banco Central do Brasil, o Regulamento de Governança do Portal de Internet do Banco Central do Brasil e a Portaria 99.601/2018, que trata de consultas formuladas por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (em revisão);
 - também publicou uma Política de Governança da Informação e instituiu um Comitê de Governança da Informação (CGI) para o qual há regulamento sobre suas competências e funcionamento;
 - os IDP são feitos por meio de mecanismo consolidador denominado Catálogo de Informações, onde 31 processos de trabalho estão mapeados;
 - apenas um relatório unificado é publicado anualmente para o público externo, em formato tradicional de RIPD, porém análises de riscos e de impactos são realizadas internamente por outros meios, a partir do Catálogo de Informações e mapeamento de ações de conformidade;
 - a instituição produziu IDP dos processos de trabalho “Gerir Pessoas” e outro denominado “Administrar Patrimônio e Serviços de Apoio”, que possuem grandes interseções com os macroprocessos comuns e transversais de gestão de recursos humanos e de licitações e contratos;
 - o BC tem adotado o princípio de *Private by Design* em projetos relevantes nos últimos três anos, a exemplo do PIX, *Open Finance* e Real Digital; e
 - há diretriz geral sobre *Transparency by Design* contida na Política de Segurança da Informação do Banco Central, a qual estaria sendo implementada por meio de avaliação anual que define quais dados serão incorporados no Portal de Dados Abertos.
44. Constata-se, portanto, que as normas instituídas pelo BC têm por objeto tanto a segurança das informações, a proteção de dados pessoais e também a transparência da gestão.
45. O conjunto de normas e artefatos produzido pelo BC aparenta ser suficiente para bem orientar seu pessoal na realização de ações de tratamento de dados pessoais e de outros tipos de dados, bem como quanto à sua publicação,

de forma geral e em alguns cenários específicos. Apesar desse resultado positivo, diretrizes e orientações adicionais ainda se revelam necessárias, especialmente sobre categorização de pedidos de acesso como “restritos” e atuação da auditoria interna nesse tema, conforme relatado em outros achados.

46. No que concerne ao princípio de *Transparency by Design*, constata-se que há oportunidades de melhoria para elevar o nível de maturidade da sua adoção no BC. O conceito em tela prevê que sejam considerados os requisitos de transparência em todas as fases de tratamento de dados, resultando na abertura automática e por padrão de dados relevantes para o público, já consideradas em cada fase eventuais necessidades de separação de dados sensíveis e dados não sensíveis, sem a necessidade de intervenção manual ou de processos decisórios posteriores ao processamento.
47. Mais informações sobre o conceito *Transparency by Design* podem ser encontradas no Apêndice E – Glossário.
48. Contudo, verifica-se que não há previsões equivalentes nas normas do BC avaliadas, tampouco evidências de que práticas nesse sentido sejam efetivamente adotadas.

Situação encontrada no Ministério da Fazenda

49. A análise da resposta do MF (peças 54, 74, 78 e 81), bem como de documentação complementar recebida ou adicionalmente obtida, mostra terem sido elaboradas, no âmbito do extinto ME, resoluções que tratam dos seguintes relevantes aspectos, entre outros:
 - a. plano de ações estruturantes e entregas do Comitê Estratégico de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais;
 - b. estrutura de governança e de proteção de dados pessoais;
 - c. política de proteção de dados pessoais;
 - d. orientações para elaboração de Termos de Uso e Avisos de Privacidade;
 - e. plano de diretrizes para conformidade à LGPD;
 - f. orientações para a privacidade desde a concepção (*Privacy by Design*);
 - g. diretrizes para a gestão de riscos à proteção de dados pessoais;
 - h. orientações sobre análise da necessidade de elaboração do RIPD; e
 - i. programa de governança em privacidade e proteção de dados pessoais.
50. As diretrizes para elaboração de IDP são tratadas na Resolução CEPPDP 1/2021, a qual aprovou o plano citado no primeiro item acima e também instituiu o uso da ferramenta chamada IDP-ME para registrar os dados inventariados.
51. Também se verificou a elaboração de guia contendo consolidação de diretrizes para atendimento ao titular de dados pessoais.
52. Registre-se que, embora as normas e orientações acima citadas tenham sido produzidas no âmbito do extinto ME, entende-se que permanecem aplicáveis ao atual MF, pois não seria admissível interpretar que reestruturações de órgãos da APF, inclusive desmembramentos parciais que gerem novos órgãos, como foi o caso do MF, resultassem na imediata revogação das normas emanadas do órgão extinto e, com isso, na total ingovernabilidade da nova estrutura administrativa criada. Contudo, há necessidade de serem realizados ajustes normativos, especialmente quanto à composição e à colocação em funcionamento de instâncias de governança colegiadas, o que já estaria ocorrendo, conforme relatos dos gestores em reuniões.
53. São fatos positivos observados no conjunto normativo analisado e que importa serem destacados, por serem indicativos de maturidade na governança e gestão de dados pessoais: i) publicação de orientação detalhada, inclusive com fluxograma, quanto à aplicação do princípio *Privacy by Design*; ii) disponibilização de instrumento (PreRIPD-ME) com orientações para auxiliar os gestores a decidirem quanto à necessidade de elaboração de RIPD; iii) ferramenta institucional definida para a efetiva elaboração dos RIPD.
54. No que concerne à efetiva elaboração de IDP, foram listados 732 processos de trabalho, a maioria com o inventário concluído. Entre os processos listados, há vários que possuem interseções com os macroprocessos comuns e transversais de gestão de recursos humanos e de licitações e contratos.

55. Relativamente aos RIPD, verifica-se que foram elaborados para seis grandes projetos e soluções considerados mais relevantes.
56. Em síntese, das informações obtidas, verifica-se que há conjunto normativo abrangente no MF que trata da proteção de dados pessoais e há mecanismos de governança relacionados com certos aspectos desse tema que apresentam maturidade elevada.
57. De outra parte, das informações obtidas, constata-se que as normas instituídas pelo ME e herdadas pelo MF são altamente focadas em segurança das informações e proteção de dados pessoais. Não foram localizadas normas publicadas, guias e assemelhados que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência das informações de interesse público geridas pelo ministério.

Situação encontrada no Ministério da Saúde

58. Analisada a resposta do MS a essa questão (peças 52 e 71) e documentos complementares, verificou-se que o Ministério publicou, em 2022, um documento denominado “Programa de Governança em Privacidade”, com diretrizes e orientações gerais sobre a proteção de dados pessoais. Esse guia contempla os seguintes aspectos, entre outros:
- a. informa sobre a Política de Segurança da Informação e Comunicação do órgão e quanto a alguns controles existentes que estão relacionados a ela;
 - b. trata da criação da Assessoria Especial de Proteção de Dados;
 - c. trata da composição do Comitê de Governança Digital (CGD/MS) e do Comitê Gestor de Saúde Digital (CGSD), contando com a participação de representantes do DataSUS, do Departamento de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (Demas) e do Comitê Executivo de Tecnologia da Informação e Comunicação (Cetic/MS);
 - d. define a necessidade de serem produzidos inventários de dados pessoais;
 - e. estabelece a possibilidade de serem gerados relatórios de impacto à proteção de dados pessoais e indica link para ferramenta que auxilia na sua produção, disponibilizada pela SGD/ME;
 - f. cita a necessidade de uma Política de Privacidade;
 - g. cita a importância do princípio *Privacy by Design* e lista algumas medidas técnicas e procedimentais que podem ser usadas para esse fim;
 - h. cita algumas medidas de proteção e segurança de dados já adotadas pelo DataSUS;
 - i. cita a necessidade de contratos firmados serem adequados para conformidade à LGPD e define algumas regras sobre uso ou supressão de dados pessoais em minutas e contratos, replicação do Parecer 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU; e
 - j. estabelece a necessidade de Termo de Uso para os serviços e estabelece a necessidade de monitoramento e de plano de resposta a incidentes relativos à proteção de dados pessoais.
59. Informação complementar enviada pelo DataSus relata que foram produzidos quatro IDP e quatro RIPD.
60. Do exposto, constata-se que as normas, orientações e demais artefatos acima citados, instituídos pelo MS, têm como objeto principal a segurança das informações e a proteção de dados pessoais, com diretrizes e orientações gerais sobre esse tema. Não foram informadas normas publicadas que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência das informações de interesse público geridas pelo órgão.
61. Verifica-se também que não há diretrizes e orientações sobre a aplicação do princípio *Transparency by Design* (transparência desde a concepção).
62. Tendo em conta o tamanho do MS e suas competências, bem como a quantidade de processos de trabalho administrativos que são comumente executados em todas as organizações públicas, esperava-se que o número de IDP e RIPD elaborados pela instituição fosse maior, tendo em conta o tamanho da instituição e suas competências.
63. A título de exemplo, a RFB elaborou 224 IDPs e 40 RIPDs, conforme mencionado adiante.
64. Além disso, na lista dos artefatos desse tipo produzidos, não consta nenhum que seja associado aos macroprocessos comuns e transversais de gestão de recursos humanos e de licitações e contratos.

65. Registre-se que foi observada situação um tanto peculiar na análise dos dados de pedidos de acesso negados pelo MS (Apêndice B) que pode ser resultante da ausência ou de falhas de normativos internos. Trata-se de repetidos casos em que o pedido foi negado por supostamente conter dados pessoais, conforme registrado em campo próprio do Fala.BR e em formulário auxiliar da tomada de decisão. Porém, a resposta também informa que a informação estaria protegida por ter sido classificada em grau de sigilo do art. 23 da LAI, gerando dúvidas sobre o acerto da classificação.

Situação encontrada na Secretaria Especial da Receita Federal

66. Inicialmente, registra-se que a RFB é uma secretaria especial atualmente vinculada ao MF, mas foi avaliada separadamente do ministério superior em face das relevantes competências legais a ela atribuídas, bem como pelo vasto conjunto de informações que gerencia.
67. Deve-se notar que se aplicam à RFB as normas gerais expedidas no âmbito do ministério ao qual se vincula, que era anteriormente o ME e é atualmente o MF. No entanto, há muitos casos em que as competências ou as peculiaridades da RFB requerem a expedição de normas e orientações específicas.
68. A análise da resposta da RFB (peças 58, 60 e 61) mostra a existência das seguintes normas e artefatos assemelhados nessa secretaria:
- a. Termo de Uso e Política de Privacidade da Receita Federal, disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/lgpd/termo-de-uso>;
 - b. Política de Proteção de Dados Pessoais expedida pelo ministério ao qual se vincula, disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/governanca/comites-tematicos-de-apoio-a-governanca/comite-tematico-de-protecao-de-dados-pessoais-ceppdp/documentos-ceppdp/resolucoes-ceppdp>;
 - c. Nota Técnica LGPD/GABIN/RFB 6/2023, que trata de pontos de atendimento virtual à LGPD; e
 - d. Portaria - RFB 34/2021, que dispõe sobre compartilhamento de dados.
69. A RFB arrolou também, em sua resposta, 224 inventários de dados pessoais, a maioria deles concluídos.
70. Sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais, foi informado um total de quarenta artefatos desse tipo, contemplando seis bases de dados relevantes, três grandes sistemas e 21 processos de trabalho, porém apenas um deles encontra-se efetivamente concluído.
71. Verifica-se, entre os processos de trabalho que possuem IDP, que cinco deles têm interseção com o macroprocesso comum e transversal de gestão de pessoas. Um dos processos de trabalho com IDP é o de aquisições de soluções de TI, que possui interseção com o macroprocesso comum e transversal de licitações e contratos.
72. Sobre a aplicação dos princípios *Privacy by Design* e *Transparency by Design*, a RFB informou, em resposta ao ofício de requisição enviado, ter realizado *workshop* envolvendo os desenvolvedores de sistemas corporativos, o pessoal da área de TI e de negócio, bem como reuniões com o Serpro e Dataprev, que já adotariam tais princípios. Também informaram que a RFB está implementando o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), publicado pela SGD/ME e, nessa iniciativa, levantados pontos que abordam esses princípios, bem como atuando na produção dos RIPD, que auxiliariam na aplicação deles.
73. Tendo em conta essas informações, constata-se que as normas, orientações e demais artefatos acima citados instituídos pela RFB, possuem foco maior na segurança das informações e na proteção de dados pessoais, existindo diretrizes e orientações gerais quanto a esses temas. Não foram informadas normas publicadas que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência das informações de interesse público geridas pela RFB. A norma de compartilhamento de dados existente aproxima-se dessa temática, mas dispõe sobre a troca de informações entre órgãos públicos, e não sobre a transparência de informações de interesse público à sociedade.
74. Verifica-se também que não há diretrizes e orientações voltadas à efetiva aplicação do princípio *Transparency by Design* (transparência desde a concepção).
75. Apesar dessas ressalvas, há aspectos positivos que merecem ser citados, como o fato de a proteção de dados pessoais e da segurança das informações em geral possuir maturidade elevada em vários aspectos, a exemplo do grande número de IDP produzidos e RIDP planejados ou em andamento.

Constatações sobre a Controladoria-Geral da União

76. Considerando a sua atribuição de promotor e indutor da transparência no âmbito de toda a administração pública federal, foi solicitado à CGU que enviasse todos os materiais publicados e divulgados com vistas a orientar as organizações sobre os temas transparência de informações de interesse público e proteção de dados pessoais.
77. Das informações prestadas pela CGU (peça 48), constata-se que o tema transparência (publicidade) das informações e o tema proteção de dados pessoais somente passaram a ser abordados conjuntamente nas publicações do órgão a partir de 2019, porém de forma ainda tímida, por meio da versão revisada do guia “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”.
78. Em 2022, pequeno passo adicional foi dado, com a publicação do enunciado 4 da CGU, que orienta para a utilização do art. 31 da LAI como fundamento das decisões que tratam da publicidade de dados pessoais, e não uso da LGPD para esse fim, bem como que essas duas normas são compatíveis e harmônicas entre si.
79. Porém, observa-se que essa diretriz é de natureza conceitual e abstrata, não adentrando em como realizar a sua aplicação em situações comuns da prática diária dos órgãos.
80. Ainda na resposta da CGU, verifica-se que, a partir de 2023, houve grande avanço em publicações e outras iniciativas que abordam conjuntamente os temas transparência e proteção de dados pessoais pela CGU, especialmente por meio das seguintes ações:
- a. publicação do Parecer Referencial sobre Acesso à Informação - Este documento consolida o trabalho realizado pela CGU em atendimento ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023. A finalidade desta publicação é orientar os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal sobre a revisão de atos que impuseram sigilo indevido a documentos de acesso público. Nela constam orientações acerca dos limites da proteção da informação pessoal, nos termos art. 31 da Lei de Acesso à Informação, para a promoção da transparência e delimitação das possibilidades de denegação de acesso a informações públicas. Ponto positivo relevante dessa publicação é a descrição de algumas situações comuns e como a LAI e a LGPD devem ser interpretadas e aplicadas em casos concretos;
 - b. publicação de diversos novos enunciados sobre a LAI e consolidação dos enunciados já emitidos por meio da Portaria Normativa - CGU 71/2023, com entendimentos que devem ser seguidos pelos órgãos e pelas entidades na prestação de informações públicas. Alguns deles tratam da compatibilização entre publicidade e restrição de informação, mediante o estabelecimento de orientações acerca dos limites da restrição, inclusive dos limites da proteção da informação pessoal;
 - c. reformulação do site da LAI mantido pela CGU;
 - d. lançamento do Programa LAI para Todos, com a finalidade de fortalecer a transparência e o acesso à informação. Um ponto positivo desse programa é a consolidação em local unificado de publicações e outros materiais orientativos, facilitando o acesso e o uso, inclusive por servidores públicos; e
 - e. firmado o Acordo de Cooperação Técnica 1/2023 entre CGU e ANPD, que visa, entre outros objetivos, promover a harmonização de entendimentos entre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
81. Apesar do avanço conquistado, ainda se vislumbram oportunidades de melhoria, conforme se explana a seguir.
82. Como órgão central do sistema de transparência, cabe à CGU a interpretação e a orientação da LAI no âmbito administrativo. No entanto, a vigência da LGPD e a criação da ANPD trouxe novos contornos para a aplicação do princípio da proteção de dados pessoais, elevado à categoria de princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Emenda Constitucional 115/2022.
83. Assim, muitos gestores e servidores públicos passaram a enfrentar, na sua rotina de trabalho, situações concretas em que era preciso ponderar os princípios de transparência pública e de proteção de dados pessoais, especialmente nas decisões que envolviam pedidos de acesso à informação. Nas reuniões realizadas com os gestores do BC, do MS e do MF (peças 113, 114 e 115) foram relatadas algumas dificuldades na realização dessa análise, em parte devido à ausência de orientações da CGU e da ANPD sobre aspectos específicos considerados relevantes para essas instituições, bem como foi apontada a necessidade de melhorar a divulgação dos guias e orientações já produzidos. Esse tipo de dificuldade também foi observado em relatos de servidores das organizações avaliadas responsáveis por responder aos pedidos de acesso (pontos focais).

84. Com o objetivo de dar maior uniformidade às ações adotadas pelos órgãos, e considerando, ainda, a existência de processos de trabalho comuns a todas as organizações, como licitações e recursos humanos, a CGU poderia elaborar, com o eventual apoio da ANPD, novas orientações para auxiliar os gestores na aplicação conjunta dos princípios de transparência e de proteção de dados, inclusive desde a concepção de novos produtos e serviços, nos moldes do Parecer sobre Acesso à Informação, de 1º de janeiro de 2023 e os Enunciados da Portaria-Normativa CGU 71/2023.
85. Quanto aos pedidos de acesso à informação, a segunda parte do Enunciado CGU 12/2023 aponta, implicitamente, para a necessidade de utilização de uma importante técnica de apoio à tomada de decisão chamada teste de dano e de interesse público, ao afirmar que a proteção de dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do direito de acesso à informação, podendo aquela ser flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser.
86. Dessa maneira, verifica-se que há oportunidade para a CGU fornecer, também com eventual auxílio da ANPD, diretrizes de como realizar os referidos testes, com vistas a apoiar os gestores no tratamento dos pedidos de acesso, considerando-se que há indicativos de que a adoção dessa prática tem efeitos positivos, conforme análise baseada em dados relatada no artigo “Privacidade e transparência: aplicação dos testes de dano e interesse público em recursos da LAI”, publicado na Revista Jurídica da Presidência, v. 21, n. 125, páginas 629 e 640.
87. Por fim, um último ponto que deve ser enfrentado é a retirada de informações que já estavam publicadas anteriormente pelas organizações públicas em transparência ativa sob alegação de atendimento à LGPD, a exemplo do caso dos microdados do censo escolar e outros menos conhecidos. Em entrevistas com representantes da sociedade civil organizada (peças 117 e 118), foi possível perceber o impacto causado por iniciativas nesse sentido, tomadas de forma unilateral, ocasionando a interrupção de serviços ofertados por essas entidades a partir do tratamento dos dados publicados, como a oferta de relatórios de transparência, de ferramentas de pesquisa etc., causando, em última análise, a diminuição da transparência e do controle social.
88. Eventuais diretrizes da CGU, elaboradas com o apoio da ANPD, poderiam diminuir problemas como esse, principalmente nos casos que envolvam dados de maior relevância, ao prever a participação da sociedade no processo de discussão. Ressalte-se que instrumentos como audiências, consultas públicas e outras formas de incentivo à participação popular foram estabelecidos para esse fim na LAI, em seu art. 9º, entre outras razões para dar efetividade ao objetivo maior de desenvolver o controle social da administração pública.
89. Ademais, caso se decida não mais publicar determinada informação, deveria ser exigida fundamentação adequada para a prática do ato, evitando a citação abstrata da LGPD como motivo para a decisão.

Outras informações relevantes relatadas nas entrevistas

90. A partir de relatos de servidores que atuam como pontos focais respondentes de pedidos de acesso e das entrevistas realizadas com os gestores das organizações fiscalizadas, observou-se que dois pontos adicionais merecem destaque.
91. O primeiro ponto é a ausência de um módulo específico no Fala.BR ou de um sistema independente, que tenha interface com aquele, para controlar o fluxo dos pedidos de acesso à informação dentro dos próprios órgãos (peça 115, p. 4).
92. As consequências disso podem incluir custos para os órgãos relativos ao desenvolvimento e à manutenção de sistemas, implementação de sistemas próprios que não atendem às necessidades do pessoal envolvido na gestão dos pedidos e dificuldade de gestão ocasionada pela adoção de meios *ad hoc* e sem recursos apropriados para o controle do trâmite dos pedidos.
93. O segundo ponto se refere à exiguidade do prazo para análise dos recursos apresentados contra decisões tomadas em pedidos de acesso à informação, fixado pela LAI em cinco dias corridos (peça 116, p. 3, peça 114, p. 4).
94. O reduzido prazo estaria dificultando a realização de uma análise adequada dos recursos, especialmente os mais complexos, tendo em vista a necessidade de trâmite em diversos setores internos e a participação do dirigente máximo dos órgãos. A situação se agrava quando se leva em consideração a contagem do prazo em dias corridos e não em dias úteis, em que finais de semana e feriados reduzem o tempo disponível para atuação dos envolvidos. A CGU, como órgão responsável pelo monitoramento da LAI, poderia avaliar a situação levantada e, caso entenda necessário, fomentar mudanças legislativas junto à Casa Civil.

Crerérios

- 95. Arts. 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
- 96. Arts. 3º, 7º, § 2º, 9º, II, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
- 97. Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
- 98. Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 01-2016.

Evidências

- 99. Relacionadas no Apêndice C.

Causas

- 100. Foram identificadas como possíveis causas da situação encontrada:
 - a. proteção de dados pessoais é tema que se pode considerar ainda novo e complexo e a sua necessária interseção com a temática da transparência das informações de interesse coletivo ou geral, peculiaridade do setor público, torna a complexidade mais elevada;
 - b. início apenas recente de ações, por parte da CGU, para publicar normas, guias e orientações sobre o tema transparência considerado de forma conjunta e harmônica com a necessidade de proteção de dados pessoais, tanto de forma geral quanto em situações concretas comuns e relevantes; e
 - c. insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado.

Efeitos

- 101. Foram identificados como efeitos potenciais da ausência ou deficiência de normas, guias e orientações relativos à proteção de dados pessoais ou à transparência das informações de interesse público:
 - a. dificuldades para os servidores, empregados e colaboradores em geral realizarem a ponderação entre as necessidades de transparência e de proteção de dados pessoais; e
 - b. dúvidas e insegurança jurídica em especial para os pontos focais responsáveis pelo atendimento de pedidos de acesso da LAI.
- 102. Foram identificados os seguintes efeitos reais decorrentes da situação encontrada:
 - a. maior probabilidade de utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso a dados de interesse público, geral ou coletivo;
 - b. em decorrência de normatização e orientações insuficientes ou em grau de detalhamento inadequado, negação indevida de pedidos de acesso solicitados com base na LAI;
 - c. em decorrência de normatização e orientações insuficientes ou em grau de detalhamento inadequado, elevado número de pedidos de acesso à informação indevidamente categorizados como “restritos” no Fala.Br, fato que impede a publicação desses pedidos na Internet, diminuindo a transparência sobre isso; e
 - d. impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

103. Do relato da situação encontrada em cada órgão fiscalizado, constata-se que nenhum deles expediu normas ou guias com diretrizes e orientações gerais relacionada ao atendimento integrado e harmônico dos preceitos relativos à transparência e à proteção de informações pessoais.
104. Além disso, verifica-se que as diretrizes e orientações existentes sobre a proteção de dados pessoais e transparência emitidas pelos órgãos são, na maior parte, genéricas e em alto nível de abstração, não são voltadas à aplicação em processos de trabalho específicos e situações concretas da lide diária da instituição, com algumas raras exceções pontuais.
105. Situação semelhante se verificava com as orientações publicadas pela CGU, algo que somente melhorou a partir de 2023, conforme explanação contida no parágrafo 77.
106. Observa-se, também, que ainda não se encontram nas publicações da CGU orientações sobre a aplicação do princípio *Transparency by design*, porém verificou-se que, em 2024, foram realizadas ações e desenvolvidos planos com o objetivo de suprir essa lacuna, conforme registro nos comentários dos gestores sobre a versão preliminar deste relatório (Apêndice D).
107. Por oportuno, registra-se que a avaliação realizada pela equipe de fiscalização contemplou análise quanto à situação da confecção de IDP e RIPD pelos órgãos porque se entende que a produção de tais artefatos, naturalmente tendo como foco os processos de trabalho da organização, resulta em subsídios relevantes para auxiliar na elaboração de efetivas diretrizes, normas e orientações sobre o tema da proteção de dados pessoais e também sobre o tema da transparência, bem como para permitir documentar, de forma prévia, modelos de testes de dano e de interesse público aplicáveis a processos de trabalho específicos, a fim de auxiliar os futuros atendimentos a pedidos de acesso à informação.
108. De todo o exposto, conclui-se que, devido às causas diversas identificadas acima, as normas e orientações internas produzidas pelas organizações avaliadas deram maior ênfase ao tema proteção de dados pessoais comparativamente ao tema transparência das informações de interesse público e aos dois temas de forma integrada, o que levou à utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso e à não publicação de pedidos de acesso na internet, impactando negativamente o fomento da cultura de transparência e o controle social. Dessa forma, considerando-se as competências constitucionais do TCU, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados para a correção dos problemas identificados.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

109. Para resolver as dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na ponderação entre as necessidades de transparência e de proteção de dados pessoais, sanar dúvidas e aumentar a segurança jurídica dos atos realizados especialmente pelos pontos focais responsáveis pelo atendimento de pedidos de acesso da LAI, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, tendo em vista as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental, que produza orientações destinadas à Administração Pública Federal que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, dando especial ênfase nos seguintes aspectos:
- a. transparência passiva e transparência ativa;
 - b. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;
 - c. orientações gerais para realizar e registrar a realização dos testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023; e
 - d. orientações específicas quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos.
110. Ainda para resolver as dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na ponderação entre as necessidades de transparência e de proteção de dados pessoais, sanar dúvidas e aumentar a segurança jurídica dos atos realizados especialmente pelos pontos focais responsáveis pelo atendimento de pedidos de acesso da LAI, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que produzam orientações complementares que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, com especial atenção e ênfase quanto aos seguintes aspectos:
- a. transparência passiva e transparência ativa;

- b. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais;
 - c. orientações quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023.
- 111.** Espera-se que a solução desse problema gere, em médio prazo:
- a. redução no percentual de negação indevida de pedidos de acesso à informação solicitados com base na LAI;
 - b. redução do impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.
- 112.** Para resolver o problema de informações inicialmente publicadas de forma transparente, mas que posteriormente são retiradas de circulação pelos órgãos responsáveis, impactando negativamente os consumidores daqueles dados, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU que expeça e divulgue amplamente orientações às organizações públicas quanto à eventual retirada de informações publicadas em transparência ativa, em especial para aquelas de maior relevância e interesse público, de modo a exigir razoável envolvimento da sociedade no processo de discussão, além da exigência de justificativa com fundamentação específica e adequada para a prática desse ato.
- 113.** Espera-se que a solução desse problema gere gradual redução das ocorrências de retirada de informações já publicadas sem a realização de prévia discussão com a sociedade por meio de audiências, consultas públicas e outros mecanismos de participação e controle social, bem como sem adequadas justificativas.
- 114.** Para subsidiar a elaboração de orientações que auxiliem na ponderação entre a proteção de dados pessoais e a transparência de informações públicas ao serem tomadas decisões no âmbito de processos de trabalho específicos, inclusive no atendimento de pedidos de acesso à informação, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à Aneel e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que ampliem e agilizem a produção de Inventários de Dados Pessoais e de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais.
- 115.** Espera-se que o incremento na produção desses artefatos para os processos de trabalho mais relevantes dessas duas instituições permita a subsequente utilização deles como importante insumo na elaboração de normas e guias internos relacionados com a transparência das informações de interesse público e a proteção de dados pessoais.

Necessidade de maior padronização quanto ao uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais

Contextualização

- 116.** As técnicas de anonimização, pseudoanonimização e tarjamento citadas na descrição deste achado encontram-se definidas no Apêndice E – Glossário.
- 117.** A adoção dessas técnicas, na medida da necessidade e avaliada para casos concretos do negócio de cada organização, insere-se no conjunto das boas práticas de gestão e mitigação de riscos, conforme se deduz dos arts. 44 e 50 da LGPD.
- 118.** A gestão e o tratamento de dados pessoais por organizações públicas devem observar simultaneamente, também, os preceitos da LAI, dos quais se destacam os seguintes comandos:
- a. o art. 3º, que estabelece a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, no tocante a informações de interesse público, bem como o fomento à cultura de transparência e o desenvolvimento do controle social;
 - b. o art. 31, que estabelece que o tratamento de dados pessoais deve respeitar a intimidade, vida privada, honra e imagem do titular e as liberdades e garantias individuais, mas também dispõe, em seu § 3º, sobre exceções à necessidade de consentimento do titular para a divulgação dos dados, entre elas a proteção do interesse público e geral preponderante; e
 - c. o art. 7º, § 2º, que estabelece que, quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

119. Essa última previsão da LAI acima mencionada poderia ser incorretamente interpretada como aplicável apenas à informação classificada em algum grau de sigilo, qual seja, ultrassecreta, secreta ou reservada. Contudo, interpretação sistemática e teleológica da LAI permite concluir que o atendimento a tal comando sempre foi requerido igualmente no trato de informações pessoais, considerando-se os princípios e diretrizes gerais expressos no art. 3º dessa norma.
120. Nesse sentido, não só a possibilidade como também a necessidade de aplicação das técnicas anteriormente citadas foi mais bem esclarecida com o recente acréscimo do inciso III ao art. 58 do Decreto 7.724/2012. Esse comando estabelece que a restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada quando for possível o tratamento e a proteção do dado por meio da aplicação de técnicas de ocultação, anonimização ou pseudoanonimização nas informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.
121. Cumpre ressaltar que o termo “ocultação”, citado na LAI e no decreto regulador, abrange os casos de utilização da técnica de tarjamento, tratando-se de relação entre tipo e subtipo.
122. A possibilidade de aplicação das técnicas citadas não deve ser avaliada de forma estanque, isoladamente. A divulgação de informações pessoais, seja por meio de transparência ativa ou passiva (pedidos de acesso à informação), deve sempre ser realizada mediante uma análise de mão dupla, considerando todo o arcabouço legal aplicável a situações concretas. Nessa análise, deve ser ponderada a possibilidade de haver dano ao titular de dados pessoais com a necessidade de se dar transparência a informações, atos e fatos que sejam efetivamente de interesse público, coletivo ou geral.
123. Idealmente, esse tipo de análise não deveria ser realizada apenas no momento em que se avalia o caso concreto, mas também de forma prévia e sistematizada, a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança relacionados a processos de trabalho repetidamente executados na organização.
124. Dessas análises prévias, deveriam resultar produtos como normas, guias e outros artefatos com instruções práticas capazes de bem orientar o público interno da organização quanto às necessidades de proteção e de transparência das informações utilizadas em processos de trabalho e serviços específicos.

Situação encontrada

Ausência ou insuficiência de diretrizes e orientações internas sobre a aplicação de técnicas de ocultação e tarjamento de dados pessoais

125. Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado que as organizações avaliadas informassem as normas internas, guias e instrumentos similares que estabeleçam diretrizes e orientações internas que abordassem a transparência de informações de interesse público ou a proteção de dados pessoais. Em questionamento mais específico, solicitou-se que fossem informados artefatos desse tipo que contivessem orientações gerais ou específicas sobre a utilização de técnicas de anonimização, pseudoanonimização, ocultação ou tarjamento de dados pessoais.
126. As respostas recebidas revelam que a grande maioria das instituições avaliadas não expediu diretrizes e orientações internas para permitir a adequada aplicação dessas técnicas por seus servidores, empregados e colaboradores.
127. Constata-se que certas instituições incluíram, em normas, comunicados, pareceres ou guias mais gerais, orientação de caráter sintético e abstrato informando que essas técnicas deveriam ser aplicadas quando coubessem, o que se considera insuficiente por ter pouca aplicabilidade prática, haja vista não estarem no nível procedimental necessário à efetiva orientação do pessoal sobre esse tema. Estão nessa situação o BC (peça 109, p. 9-10) e o MF (peça 110, p. 13-14).
128. A RFB possui um mecanismo de comunicação denominado “Perguntão LGPD” que avança um pouco mais no trato dessa questão. Verifica-se que nele consta orientação explícita sobre a possibilidade do uso de informações pessoais que identifiquem pessoas, como o CPF, e que essa informação deve ser tarjada da forma preconizada na legislação que trata do orçamento federal (LDO), explicando que isso é necessário para evitar fraudes, conforme entendimento da CGU (peça 112, p. 7-8).
129. Os casos da Aneel e do MS são singulares, pois são as organizações onde mais se verificaram pedidos de informação da LAI que poderiam ter sido concedidos se fossem aplicadas técnicas de ocultação ou tarjamento, conforme adiante relatado, embora também sejam instituições que produziram importantes orientações internas sobre essa temática.
130. No caso da Aneel, verifica-se que lá foi elaborada orientação relevante que aborda o uso concreto de algumas dessas técnicas, ainda que de forma não abrangente. Trata-se de memorando-circular (peça 106), expedido em março de 2022 pelo então encarregado de dados pessoais da instituição, destinado a diretores, superintendentes e outros altos cargos,

contendo diretrizes e práticas a serem adotadas na proteção de dados pessoais. Nesse expediente há orientações específicas sobre a possibilidade de serem divulgados alguns documentos pessoais coletados em face de certos processos de trabalho, envolvendo contratados, colaboradores e servidores, e está definida a regra de tarjamento do CPF. Ao final, consta orientação para o SIC, sobre como responder a pedidos de acesso envolvendo informações pessoais de licitantes e contratados.

131. Por sua vez, o MS publicou para uso interno, em 2022, documento denominado “Programa de Governança em Privacidade” (peça 107), onde registra apenas orientação genérica sobre a possibilidade de uso de anonimização e pseudoanonimização e orienta quanto à supressão de documentos pessoais e de endereço em minutas e contratos, seguindo entendimentos do Parecer 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU.
132. Nas respostas da Aneel e do MS não há elementos que evidenciem a difusão das orientações acima citadas de forma ampla para toda a organização ou de campanhas de comunicação abrangentes sobre elas.
133. Essa situação parece indicar que orientações, quando produzidas, não estão sendo amplamente disseminadas em todos os níveis hierárquicos e em todas as áreas dessas instituições, não alcançando o pessoal que efetivamente realiza as atividades relacionadas com o atendimento dos pedidos de acesso e eventuais análises de recursos.
134. Em síntese, de maneira geral, as normas e orientações geradas internamente pelas organizações avaliadas não são suficientes em quantidade, abrangência e aprofundamento do tema para permitir adequada utilização prática das técnicas em comento. Nos casos em que existem algumas orientações mais específicas, há indicativo de que elas podem não estar sendo amplamente e eficazmente comunicadas.

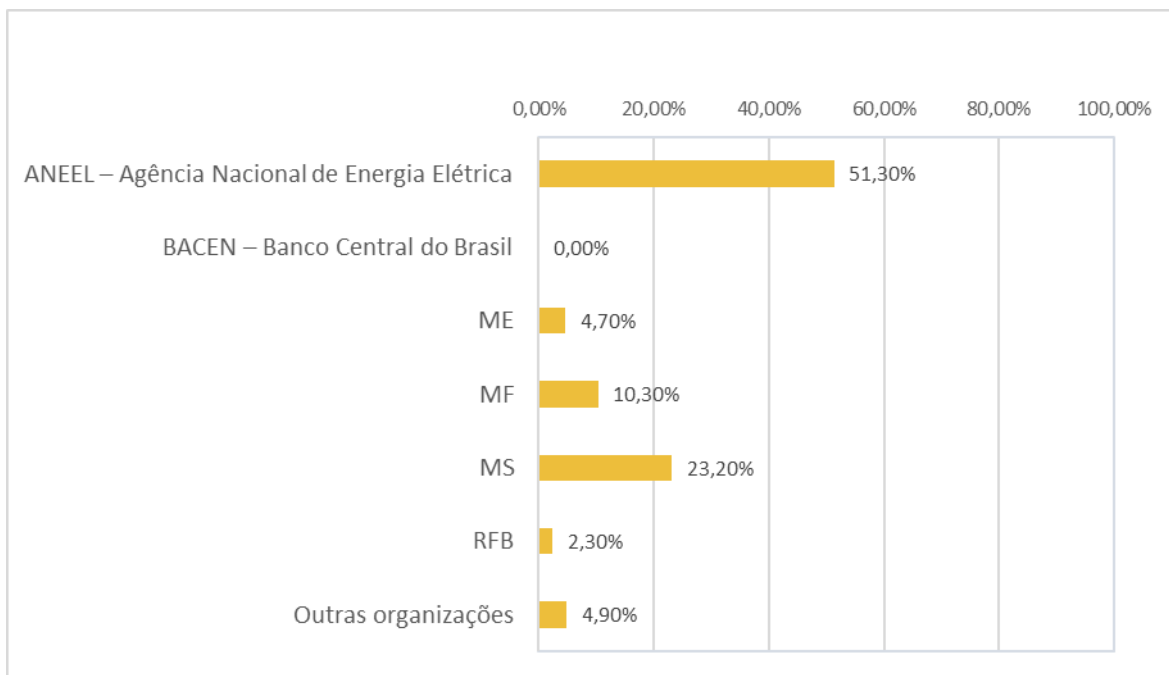
Ausência ou insuficiência de diretrizes e orientações gerais sobre a aplicação de técnicas de ocultação e tarjamento de dados pessoais

135. Considerando a sua atribuição de promotor e indutor da transparência no âmbito de toda a administração pública federal, foi solicitado à CGU que enviasse todos os materiais publicados e divulgados com vistas a orientar as organizações sobre os temas transparência de informações de interesse público e proteção de dados pessoais.
136. As respostas recebidas revelam que não foram publicados guias, pareceres ou outros documentos contendo diretrizes e procedimentos gerais relativos à aplicação de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais.
137. A ausência de orientações da CGU foi sentida e relatada nas entrevistas com alguns gestores e servidores públicos envolvidos com o atendimento da LAI (pedidos de acesso) nos órgãos fiscalizados.
138. As diretrizes gerais poderiam proporcionar benefícios como tornar mais uniforme a aplicação de técnicas de anonimização e tarjamento de dados pessoais, além de balizar a elaboração de orientações próprias de cada organização para os seus processos de trabalho específicos.
139. Ressalte-se que, na resposta à solicitação de comentários sobre a versão preliminar deste relatório, a CGU informou que, em junho de 2024, foi lançada para uso no Fala.BR uma ferramenta que possibilitará o tarjamento automático de documentos naquela plataforma (Apêndice D).
140. Trata-se de avanço importante, mas que ainda precisa ser complementada com a expedição de orientações gerais sobre o uso da ferramenta e também de orientações voltadas à aplicação dela em processos de trabalho específicos, comuns e transversais das organizações públicas, considerando informações específicas e eventuais procedimentos diferenciados para distintas situações, a exemplo do processo de licitação e contratos e do processo de gestão de recursos humanos.

Negação indevida de pedidos de acesso solicitados com base na LAI

141. Conforme descrito no Apêndice B, foi realizada análise dos pedidos de acesso à informação registrados no sistema Fala.BR a partir de 1º/1/2019 até meados de 2023.
142. Parte da análise avaliou, a partir de amostra dos pedidos negados de cada organização, a proporção de pedidos associados a informações de interesse público que poderiam ter sido atendidos se tivessem sido utilizadas técnicas de ocultação, tarjamento, anonimização e correlatas.
143. Esclarece-se que, nos casos concretos avaliados, a maioria das ocorrências positivas acabou se enquadrando na possibilidade de utilização do tarjamento, com reduzidos casos em que seriam aplicáveis outras técnicas. Isso deriva do fato de que a maior parte das informações que foi solicitada era na forma documental.
144. O Gráfico 5 é representação visual dos resultados dessa avaliação.

Gráfico 5 – Percentuais de pedidos negados de interesse coletivo ou geral cujo acesso poderia ter sido concedido caso fossem utilizadas técnicas de ocultação, tarjamento, anonimização e assemelhadas



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

145. Observa-se nesse gráfico que a Aneel poderia ter feito uso das referidas técnicas para conceder o acesso a pedidos de informação em 51,3% das ocorrências em que houve negativa e o MS poderia tê-las utilizado em 23,2% dos casos.
146. A avaliação foi realizada por meio de amostragem estatística, portanto é de se concluir que essas proporções constituam retrato bastante próximo da realidade observada na totalidade dos pedidos de informação tratados por essas organizações.
147. Nas demais organizações avaliadas, os percentuais estão em patamares que podem ser considerados razoáveis, mas ainda se verificam oportunidades para a realização de ações de melhoria.

Critérios

148. Arts. 5º, 13, § 4º, 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
149. Arts. 3º, 7º, § 2º, 10 a 14, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
150. Arts. 11 a 20, 55, 57, 58, III, 67 e 68 do Decreto 7.724/2012.
151. Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
152. Portaria Normativa CGU 71/2023, especialmente Enunciado 12.
153. Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 01-2016.

Evidências

154. Relacionadas no Apêndice C.

Causas

- 155.** Relativamente ao fato de ter ocorrido grande número de pedidos de acesso da LAI que poderiam ter sido atendidos se fossem aplicadas técnicas de anonimização, ocultação, tarjamento e assemelhadas, identificam-se como principais causas:
- a. ausência ou insuficiência de normatização expedida pelas organizações para definir diretrizes, orientações e padrões que facilitem a utilização prática dessas técnicas de maneira intrinsecamente associada à gestão diária das bases de dados e informações comumente usadas na organização em processos de trabalho específicos frequentemente executados; e
 - b. falhas na comunicação de normas eventualmente estabelecidas pelas organizações sobre a utilização prática dessas técnicas.
- 156.** Outras falhas identificadas que potencialmente constituem fatores causadores da situação encontrada são:
- a. capacitação insuficiente dos servidores, empregados e colaboradores das organizações avaliadas, conforme relatado em outro achado;
 - b. demora da CGU em publicar orientações gerais sobre a aplicação da LAI de forma harmonizada com a LGPD e na definição de parâmetros a utilizar na análise de casos concretos comuns ou polêmicos, conforme já relatado;
 - c. explicitação tardia, no art. 58 do Decreto 7.724/2012, mediante alteração ocorrida apenas em 2023, de que a restrição de acesso a informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem não poderá ser invocada quando for possível o tratamento e a proteção do dado por meio da ocultação, da anonimização ou da pseudonimização;
 - d. insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado; e
 - e. vigência recente da LGPD, comparativamente à vigência da LAI, associado à natural lacuna normativa da ANPD, cujos regulamentos ainda estavam planejados ou em construção em grande parte do período avaliado nesta fiscalização.

Efeitos

- 157.** Como efeitos potenciais e em alguns casos reais da inexistência ou em deficiências de normas internas que tratem das técnicas em comento e/ou na ampla divulgação delas, identificaram-se os seguintes:
- a. utilização de métodos ou ferramentas inadequados, resultando na aplicação falha e inefetiva das técnicas ora analisadas e, em consequência, exposição indevida de informações pessoais ou sigilosas, como por exemplo a situação vivenciada por um membro da equipe de fiscalização em interação com importante órgão público, do qual recebeu documento tipo PDF contendo tarjas meramente cosméticas sobrepostas a informações que deveriam estar protegidas, mas que podiam ser totalmente visualizadas ao se realizar ação de copiar/colar (Ctrl+C e Ctrl+V) sobre o texto do documento;
 - b. insegurança jurídica para os pontos focais respondentes de pedidos de acesso da LAI realizarem suas atribuições; e
 - c. uso indevido da LGPD ou do art. 31 da LAI para amparar a restrição de acesso a documentos e informações.
- 158.** Efeitos reais decorrentes da negação indevida de pedidos de acesso citada no item anterior são:
- a. negação indevida de pedidos de acesso que poderiam ser atendidos caso tivessem sido utilizadas técnicas de anonimização, ocultação, tarjamento e assemelhadas;
 - b. informações de interesse público, coletivo ou geral, não disponibilizadas para a apreciação da sociedade; e
 - c. imposição de obstáculos e restrições indevidos ao exercício do controle social.

Conclusão do achado

159. Devido à ausência ou insuficiência de diretrizes e orientações ou devido a falhas de comunicação, ocorreu insuficiente utilização de técnicas de ocultação ou tarjamento de dados pessoais, o que levou à negação indevida de pedidos de acesso solicitados com base na LAI, resultando em impactos reais e potenciais à transparência das informações e ao controle social da Administração Pública.
160. Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, bem como à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

161. Para resolver a insegurança jurídica a que estão submetidos os respondentes de pedidos de acesso à informação, padronizar o uso de procedimentos e ferramentas e diminuir a possibilidade de uso inadequado da LGPD como justificativa indevida para negar pedidos de acesso, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore orientações gerais a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, especialmente para temas transversais e comuns das organizações públicas, a exemplo de licitações, contratos e gestão de recursos humanos, contendo, no mínimo:
- a. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - b. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - c. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
162. Também para resolver a insegurança jurídica a que estão submetidos os respondentes de pedidos de acesso à informação, padronizar o uso de procedimentos e ferramentas e diminuir a possibilidade de uso inadequado da LGPD como justificativa indevida para negar pedidos de acesso, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- a. elaborem orientações complementares às eventuais publicações da CGU e da ANPD a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, contendo, no mínimo:
 - i. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - ii. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - iii. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
 - b. adotem medidas para tornar efetiva a comunicação quanto às orientações sobre o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, a exemplo da adoção de múltiplos canais de divulgação e do envolvimento de todos os níveis hierárquicos da organização.
163. Espera-se que a solução desse problema gere maior adoção gradual das técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais pelas organizações públicas, maior facilidade, segurança e efetividade no seu uso pelos servidores públicos, bem como a consequente redução do percentual de pedidos de acesso negados em que a aplicação das técnicas é cabível.

Falta de equilíbrio das ações de capacitação na abordagem dos temas da transparência pública e da proteção de dados pessoais, deixando de tratar dos dois temas de forma integrada

Situação encontrada

Capacitações realizadas com foco predominante no tema proteção de dados pessoais (LGPD) e na segurança das informações, com baixa ênfase em eventos relacionados à transparência da gestão pública

164. Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado às organizações avaliadas que enviassem os planos de capacitação elaborados nos últimos três anos, listas dos eventos de capacitação (cursos, *workshops*, seminários etc.) efetivamente realizados no período e que abordaram os temas proteção de dados pessoais ou a transparência das informações, bem como listas do pessoal que participou de cada um desses eventos, entre outras informações.
165. Analisadas as respostas recebidas (peças 48, 52, 54, 71, 74, 78, 81, 89, 104, 105) e documentação anexa, constatou-se que a maioria das organizações avaliadas previram nos seus planos de capacitação a necessidade de ações sobre as duas temáticas, qual seja, a proteção de dados pessoais e a transparência da gestão. A exceção foi o Ministério da Saúde, que respondeu não haver planos formalmente estabelecidos.
166. No entanto, ao se cotejar as listas de eventos efetivamente realizados e as listas de participantes, constatou-se que, em todas as organizações, o tema de fato predominantemente abordado nos eventos de capacitação foi a proteção de dados pessoais ou a segurança das informações em geral e temáticas assemelhadas.
167. A análise também permitiu constatar que, em todas as instituições:
- o número de eventos de capacitação realizados que abordaram o tema transparência foi muito inferior à quantidade de eventos realizados sobre a temática da proteção de dados pessoais; e
 - a quantidade de eventos realizados que trataram dos temas transparência e proteção de dados de forma integrada, simultânea e concorrente, ou seja, na mesma capacitação, foi inexistente ou de reduzida magnitude comparativamente ao número total de eventos, participações e cargas horárias.
168. Ao longo da fiscalização, foram realizadas entrevistas com gestores das organizações avaliadas, das quais participaram tanto a autoridade de monitoramento da LAI como o encarregado instituído em face da LGPD. Também foram realizadas entrevistas com o pessoal das diversas áreas internas responsáveis por responder a pedidos de acesso à informação (pontos focais). Sobre essa específica situação encontrada, convém registrar algumas relevantes considerações apontadas nessas reuniões:
- muitos gestores consideraram que o foco maior em capacitação na LGPD e menor na LAI seria algo natural, decorrente do fato de a LGPD ser norma recente, cujo cumprimento demandaria mais atenção, enquanto o atendimento à LAI já estaria mais consolidado;
 - de outra parte, houve casos de pontos focais que relataram sentir necessidade de mais capacitação relativamente à LAI e de ações de capacitação envolvendo a LAI e a LGPD de forma integrada, conjuntamente; e
 - vários gestores relataram dificuldades de encontrar ofertas de eventos de capacitação envolvendo os dois temas de forma integrada, com o entendimento de que a CGU e as escolas de governo poderiam atuar mais intensamente para suprir essa lacuna, bem como para aprimorar as capacitações existentes que tratam de LAI e de LGPD de forma isolada, especialmente no tocante à LGPD, pois, em cursos atualmente ofertados, haveria material desatualizado ou com conteúdo focado apenas nas necessidades do mercado privado.
169. Nos ofícios de requisição, também foi solicitado que as organizações informassem as normas internas eventualmente existentes que estabeleçam prioridades, incentivos ou outros benefícios para a participação em eventos de capacitação relacionados aos dois temas em comento.
170. Sobre isso, verificou-se que a resposta de quase todas as instituições avaliadas foi não existir esse tipo de norma interna.
171. Apenas a RFB listou em sua resposta (peça 64) algumas portarias, que tratam de: licença-capacitação, possibilidade de o titular da unidade de lotação do servidor conceder até cinco horas semanais para capacitação em evento à distância, possibilidade de serem priorizadas as ações de capacitação com maior necessidade e as inseridas em Trilha de Aprendizagem, entre outros aspectos.
172. Contudo, verifica-se que essas normas citadas pela RFB são gerais e visam a incentivar e priorizar qualquer tema de capacitação, de acordo com as necessidades, ou seja, não têm como objeto especificamente a priorização dos dois temas ora avaliados. Dessa forma, constituem ferramentas importantes para realizar priorizações e conceder benefícios ao capacitar as pessoas, mas não se trata de normas indutoras especificamente de capacitações sobre a transparência da gestão pública ou a proteção de dados pessoais.

Oportunidades de melhoria nas capacitações integradas da CGU

173. Considerando a sua atribuição de promotor e indutor da transparência no âmbito de toda a administração pública federal, foi solicitado à CGU que enviasse todos os materiais publicados e divulgados, bem como as capacitações realizadas, com vistas a orientar as organizações sobre os temas transparência de informações de interesse público e proteção de dados pessoais.

174. Verificou-se que a CGU promoveu diversas iniciativas para capacitação de servidores públicos: *lives* e *workshops* à distância, apresentações presenciais, assim como cinco cursos no formato de ensino à distância (peça 48).
175. Ponto positivo observado é que a maior parte dos eventos de capacitação produzidos pelo órgão possui material em vídeo ou em texto preservado e mantido disponível para acesso na internet, fato que possibilita a sua utilização posterior por outros interessados.
176. Também foi informada a realização de um evento anual denominado RedeSIC, que tem o objetivo de promover um espaço de cooperação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os Serviços de Informações ao Cidadão do Poder Executivo Federal, estados, municípios e serviços sociais autônomos.
177. Além disso, informações complementares trazidas aos autos pela CGU ao registrar comentários sobre a versão preliminar deste relatório (peça 149), permitem concluir que os eventos de capacitação realizados pelo órgão envolvem o tema proteção de dados pessoais de forma integrada ao tema transparência das informações públicas (Apêndice D).
178. No entanto, embora sejam realizados muitos eventos de capacitação pela CGU que tratam de transparência e de proteção de dados de forma integrada, há evidências concretas de que ainda não são suficientes, uma vez que muitos gestores e pontos focais (respondentes de pedidos de acesso à informação) sentem falta de capacitações desse tipo, conforme relatado no parágrafo 168.
179. Apesar de aparentemente paradoxal, essa situação poderia ser explicada por razões como:
- os eventos de capacitação que a CGU realiza acabam tendo como público-alvo preferencial os atuais participantes da chamada RedeSIC e outros potenciais interessados que já estão de alguma forma atuando ou se preparando para atuar com o tema transparência da LAI, ou seja, o público participante é muito menor do que o amplo quantitativo de servidores públicos dos órgãos;
 - é comum nos órgãos haver razoável rotatividade tanto de gestores de áreas internas como de respondentes de pedidos de acesso à informação, levando à situação em que uma pessoa que não teve a oportunidade de capacitação tenha de realizar essas tarefas; e
 - os eventos de capacitação realizados pela CGU são na maioria de ocorrência única (não recorrentes) e, após o fato, embora sejam gravados, podem não ser facilmente localizáveis e possivelmente não são considerados como material para a realização de cursos e eventos para fins de planos de capacitação, licenças-capacitação etc., de modo que não alcançam gestores e servidores dos órgãos em toda sua amplitude.
180. Do exposto, considera-se que há oportunidade de melhoria na atuação da CGU no que concerne à oferta de eventos de capacitação regulares que tratem de transparência e de proteção de dados de forma integrada, voltados a um público maior de servidores públicos, potencialmente por meio de ações conjuntas com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Critérios

181. Arts. 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
182. Arts. 3º, 7º, § 2º, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
183. Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
184. Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 01-2016.

Evidências

185. Relacionadas no Apêndice C.

Causas

186. Foram identificadas como possíveis causas da situação encontrada:

- a. percepção dos gestores de que a priorização de eventos de capacitação em proteção de dados (LGPD) em detrimento de eventos relacionados com a transparência (LAI) seria algo natural em face da maior atualidade da legislação relativa a esse primeiro tema;
- b. baixa oferta de eventos de capacitação realizados de forma regular, recorrente, alcançando público amplo e tratando de forma integrada (conjunta) as necessidades de proteção de dados pessoais e de transparência da gestão, requeridas pela LGPD e pela LAI, respectivamente. Tal carência atinge também eventos ofertados pelo setor privado, que possuem foco incisivo na proteção de dados e não na transparência; e
- c. insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado.

Efeitos

- 187.** Foram identificados os seguintes efeitos reais decorrentes de ações de capacitação insuficientes ou que não balancearam ou não trataram de forma integrada os temas proteção de dados pessoais e transparência da gestão pública:
- a. maior probabilidade de utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso a dados de interesse público, geral ou coletivo;
 - b. insuficiente utilização de técnicas de ocultação ou tarjamento de dados pessoais, levando à negação indevida de pedidos de acesso solicitados com base na LAI;
 - c. em decorrência de capacitação inadequada, elevado número de pedidos de acesso à informação indevidamente categorizados como “restritos” no Fala.Br, fato que impede a publicação desses pedidos na Internet, diminuindo a transparência sobre isso; e
 - d. impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

- 188.** Devido às causas diversas acima listadas, as ações de capacitação realizadas nos últimos três anos pelas organizações avaliadas tiveram foco preponderante no tema proteção de dados pessoais, baixa ênfase no tema transparência das informações de interesse público e exíguas ações envolvendo os dois temas simultaneamente, o que levou à utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso e à não publicação de pedidos de acesso à informação na internet, impactando negativamente o fomento da cultura de transparência e o controle social
- 189.** Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, bem como à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

- 190.** Para resolver as lacunas atualmente existentes nas ações de capacitação dos servidores públicos sobre os temas transparência e proteção de dados pessoais, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, considerando a sua atribuição de promotor e indutor na transparência no âmbito de toda a administração pública federal, adote medidas, inclusive com apoio da Enap, se necessário, para aprimorar a promoção frequente de eventos de capacitação com alta visibilidade e tendo como público-alvo todos os servidores, envolvendo, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as peculiaridades e o arcabouço legal do setor público, bem como os enunciados, pareceres e guias já produzidos pela própria CGU.

191. Ainda para resolver as lacunas atualmente existentes nas ações de capacitação dos servidores públicos sobre os temas transparência e proteção de dados pessoais, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas para realizar ou promover eventos de capacitação que envolvam, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as particularidades do setor público, as peculiaridades dos processos de trabalho da instituição e suas competências legais.
192. Espera-se que a solução desse problema gere redução da utilização indevida da LGPD como justificativa para restringir o acesso a informações de interesse público, ampliação do uso de técnicas de ocultação de dados pessoais para fins de concessão de acesso a informações e diminuição do número de pedidos de acesso categorizados como “restritos”, bem como maior segurança jurídica para os servidores públicos nas decisões atinentes aos temas transparência e proteção de dados pessoais.

Insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como deficiências na atuação conjunta desses dois atores

Contextualização

193. A Lei 12.527/2011, LAI, estabelece em seu art. 40 que cada órgão público deverá ter uma autoridade designada pelo dirigente máximo e a ele diretamente subordinada que exercerá as seguintes atribuições:
- I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;
 - II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
 - III – recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e
 - IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.
194. Registre-se que, até recentemente, era comum a designação do titular da ouvidoria para exercer essa função. Entretanto, essa situação mudou nos órgãos da administração direta, vez que o Decreto 11.529/2023 estabeleceu que será designado o titular da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) como autoridade responsável pelo monitoramento da LAI, conforme comandos dos §§ 1º e 4º do art. 5º dessa norma.
195. Por sua vez, a Lei 13.709/2018, LGPD, define em seu art. 5º o papel do encarregado, que 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)”. Note-se que o controlador, no âmbito da LGPD, é a “pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem compete as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais”. Disso decorre que toda organização pública é controlador e deve indicar um encarregado, algo que é ressaltado também nos arts. 23 e 41 dessa norma. Conforme o § 2º desse último artigo, as atividades do encarregado consistem em:
- I – aceitar reclamações e comunicações dos titulares, prestar esclarecimentos e adotar providências;
 - II – receber comunicações da autoridade nacional e adotar providências;
 - III – orientar os funcionários e os contratados da entidade a respeito das práticas a serem tomadas em relação à proteção de dados pessoais; e
 - IV – executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares.
196. Fica evidente, especialmente das competências definidas para a autoridade de monitoramento da LAI no art. 40, incisos III e IV, dessa norma e nas atribuições estabelecidas para o encarregado no art. 41, III, da LGPD, que esses dois atores precisam realizar atividades voltadas à orientação de unidades e pessoas, quanto à transparência/publicidade de informações e quanto à proteção de dados pessoais, respectivamente.
197. Do exposto, verifica-se que há alto risco de que sejam estabelecidas orientações e procedimentos subjacentes que considerem apenas a visão de um desses atores, privilegiando apenas um dos temas, ou que se estabeleçam orientações conflitantes, haja vista os objetivos naturalmente opostos dos temas tratados e a provável ênfase maior de cada ator no alcance dos objetivos sob sua responsabilidade.
198. Outro risco que pode se manifestar é a organização não ouvir esses importantes atores, no âmbito de decisões tomadas por instância colegiada responsável pela governança de dados ou de informações.

199. As boas práticas de gestão de riscos estabelecem que riscos com nível elevado devem ser tratados, sendo a mitigação uma opção comum de tratamento, que consiste em aplicar controles para reduzir o nível do risco a um patamar considerado razoável pela organização. Outras opções de tratamento, como evitar o risco deixando de realizar procedimentos onde ele possa se concretizar ou transferir o risco a terceiros, não se afiguram aplicáveis na gestão de informações pela administração pública.
200. Dessa forma, no planejamento desta fiscalização, foram consideradas as seguintes medidas mitigatórias como possivelmente aplicáveis aos riscos em tela, e foi verificada sua existência:
- a. planejamento e realização de ações e atividades envolvendo conjuntamente a autoridade de monitoramento da LAI e o encarregado da LGPD; e
 - b. participação tanto da autoridade de monitoramento da LAI como do encarregado da LGPD como membros de instância(s) colegiada(s) de governança responsável(is) por temas relacionados com a governança de dados e a gestão de informações.
201. Cumpre lembrar que o primeiro risco anteriormente citado pode não existir, caso os papéis de autoridade de monitoramento da LAI e de encarregado da LGPD sejam exercidos pela mesma pessoa. Nessa situação, a primeira medida mitigatória acima elencada obviamente não se faz necessária.
202. Por fim, para o tópico tratado neste capítulo, foi solicitado às organizações avaliadas, por meio de ofícios de requisição, que informassem nomes e cargos da autoridade de monitoramento da LAI e do encarregado da LPD, bem como: atos e normas relacionados com a designação desses dois atores e suas competências; força de trabalho disponível para apoiar essas atividades; informações sobre acumulação de outras funções ou atividades; e se há participação desses dois atores em instâncias de governança que possuem atribuições relacionadas à transparência de informações ou à proteção de dados; informações sobre atuações conjuntas desses atores.

Situação encontrada na Aneel

203. Análise da resposta da Aneel (peça 104) mostra que o encarregado da LGPD foi designado em portaria de 2022 como sendo o titular da Ouvidoria. Também é informado que a autoridade de monitoramento da LAI era anteriormente exercida pela Secretaria-Geral e que a atividade passou a ser acumulada pela Ouvidoria, por haver orientação da CGU nesse sentido. No entanto, não houve ato formal específico para registrar essa última mudança.
204. Portanto, no caso da Aneel, atualmente uma mesma pessoa exerce simultaneamente as atribuições de autoridade de monitoramento da LAI e de encarregado da LGPD.
205. Verifica-se ainda na resposta da Aneel que há participação do encarregado no Comitê de Gestão da Informação (CGI), principal instância responsável pela governança e gestão das informações institucionais. Dessa forma, há participação nesse colegiado também da autoridade da LAI, haja vista o acúmulo dessas funções, conforme explanado.
206. Contudo, deve-se observar que há previsão explícita em norma interna quanto à participação desses atores em instância de governança apenas relativamente a um deles, o encarregado, que participa do CGI.
207. Caso, no futuro, a Aneel opte por atribuir as competências do encarregado de dados e da autoridade de monitoramento da LAI a pessoas ou áreas distintas, entende-se que seria importante o estabelecimento formal da necessidade da participação de ambos em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como da necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências.
208. Ainda na análise da resposta da Aneel, constata-se que há pessoal alocado especificamente para apoiar as atividades de autoridade de monitoramento da LAI. Não há pessoal formalmente alocado e vinculado diretamente ao encarregado da LGPD. Contudo, esse papel conta com o apoio do Escritório de Governança de Dados.
209. Em face do exposto, considera-se que os riscos descritos nos parágrafos 197-200 estão razoavelmente mitigados no âmbito da Aneel. Entretanto, considera-se que a manutenção dessa situação é frágil, devido a não existir norma ou ato estabelecendo formalmente que as competências do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI são exercidas pela mesma área interna ou pessoa. Além disso, caso haja uma nomeação de autoridade da LAI distinto do encarregado de dados, o primeiro ficaria sem representatividade no CGI.

Situação encontrada no Banco Central

- 210.** Verifica-se na Análise da resposta do BC (peça 89) que o titular da Ouvidoria foi designado, em portaria de 2012, como responsável pelas atribuições de autoridade de monitoramento da LAI. Quanto ao encarregado da LGPD, houve voto da diretoria em 2022 estabelecendo que esse papel será desempenhado pelo coordenador do Comitê de Governança da Informação (CGI), bem como resolução definindo que ele deve ter função comissionada igual ou superior a Secretário-Executivo ou equivalente.
- 211.** Também se verifica na resposta do BC que a autoridade de monitoramento da LAI e o encarregado da LGPD participam como membros ativos do Comitê de Integridade do Banco Central (CIBCB) e do Comitê de Governança da Informação (CGI). Nesse último colegiado, a participação da autoridade de monitoramento da LAI é como observador.
- 212.** Em reunião realizada com os gestores do BC durante a execução da fiscalização, houve ressalva quanto à disponibilidade de recursos humanos para apoiar esses dois atores do BC na realização das atividades inerentes às suas competências, vez que a instituição está há muitos anos sem realizar concurso público (peça 113). No entanto, a equipe de fiscalização considera que o fato de o encarregado de dados ser o Secretário-Executivo da organização tende a amenizar em parte esse problema e que o fato de a autorização para realizar concurso depender de atores externos, com baixa ingerência do BC, permite desconsiderar esse ponto como risco da gestão para a análise ora realizada.
- 213.** Do exposto, no que concerne aos riscos descritos nos parágrafos 197-200, entende-se que estão plenamente mitigados no âmbito do BC.

Situação encontrada no Ministério da Fazenda

- 214.** Conforme se verifica na Análise da Resposta do MF (peças 77 e 78), o papel de encarregado de dados da LGPD foi designado nominalmente a uma pessoa, por meio de portaria específica. Outro ato designou a mesma pessoa também como titular da Coordenação-Geral de Proteção a Dados Pessoais, possivelmente por haver grande afinidade nas atribuições a serem desempenhadas e nos objetivos, bem como oportunidade de conjugação de esforços e de uso de recursos.
- 215.** A resposta do MF também informa que as atribuições da autoridade de monitoramento da LAI são atualmente exercidas pelo titular da AECI, tendo em vista os comandos nesse sentido exarados no Decreto 11.529/2023 e aplicáveis aos órgãos da administração direta. Relata-se, também, que a Ouvidoria do órgão permanece prestando apoio na realização dessas atividades por meio da realização de tarefas e procedimentos diários relacionados com o fluxo ordinário dos pedidos de acesso à informação.
- 216.** As informações na resposta do MF permitem concluir que há alocação suficiente de pessoal e demais recursos para apoiar esses dois atores na realização das atividades inerentes às suas competências.
- 217.** Não foi informada na resposta do MF a existência de instâncias de governança da qual participem a autoridade de monitoramento da LAI ou o encarregado da LGPD. Tampouco é relatada a realização de ações conjuntas por esses dois atores.
- 218.** Verifica-se que a Portaria - ME 4.424/2021 havia instituído no Ministério da Economia o Comitê Estratégico de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais, tendo como membros o encarregado da LGPD, representantes de importantes secretarias especiais que hoje compõem o MF e também a AECI. Isso configuraria a participação dos dois atores em comento em importante colegiado, pois o titular da AECI passou a ser a autoridade de monitoramento da LAI a partir do corrente ano, em face do Decreto 11.529/2023. Em reunião, os gestores do MF relataram que, na época do ME, havia a participação desses atores em pelo menos dois comitês.
- 219.** Em que pese as informações do parágrafo anterior, não havia indicativos de que os referidos colegiados ou assemelhados estejam atuantes no atual MF, pois os gestores relataram na mesma ocasião que ainda estava sendo rediscutida a composição e o funcionamento dessas instâncias na nova estrutura organizacional do MF, necessidade decorrente do desmembramento do ME em diversos ministérios.
- 220.** No entanto, conforme informado nos comentários dos gestores à versão preliminar deste relatório (Apêndice D), no decorrer da execução da fiscalização, foi instituído, por meio da Portaria - SE/MF 1.060/2024, o Comitê de Governança Digital, Segurança da Informação e Proteção de Dados Pessoais do Ministério da Fazenda (CGSP/MF), o qual conta com a participação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais, da AECI e da Ouvidoria, bem como de representante de cada órgão que integra o MF.
- 221.** Dessa forma, entende-se que atualmente o MF está apenas parcialmente exposto aos riscos descritos nos parágrafos 197-200.

Situação encontrada no Ministério da Saúde

222. Análise da resposta do MS (peças 52 e 71) mostra que a autoridade de monitoramento da LAI estava atribuída à Ouvidoria, tendo sido recentemente transferida ao titular da AECI, conforme requerido pelo Decreto 11.529/2023.
223. As informações prestadas pelo MS, confirmadas em reunião realizada com os gestores, indicam que a Ouvidoria permanece apoiando a autoridade de monitoramento da LAI no que concerne às atividades operacionais relacionadas com o atendimento de pedidos de acesso à informação. A Ouvidoria contava com quarenta pessoas, sendo sete para as tarefas específicas do Serviço de Informação ao Cidadão, onde se inserem os pedidos de acesso. Já a AECI é estrutura que contava com dezoito pessoas, para a realização do conjunto de todas as atribuições dessa área.
224. Na resposta do MS também se verifica que a atual encarregada da LGPD foi designada nominalmente por meio de portaria em maio/2023 e também acumula a função de Coordenadora-Geral de Demandas de Órgãos Externos de Informação e Saúde Digital e auxilia na assessoria jurídica do Gabinete da Secretaria de Informação de Saúde Digital, atividades que não têm ligação com as atribuições normais de um encarregado.
225. Ainda nessa resposta, foi informado que o pessoal diretamente subordinado à encarregada para apoiar na realização das suas competências eram apenas duas pessoas, que teriam também outras atribuições. Contudo, em reunião posterior com os gestores, essa informação foi atualizada, tendo sido relatado que estava em andamento a alocação de mais três pessoas para auxiliar nessas tarefas.
226. Cumpre registrar que também foi relatado em reunião com os gestores que, em 2022, o papel de encarregado havia sido atribuído a um assessor ligado diretamente ao ministro, conforme previsto no documento “Programa de Governança em Privacidade”. Porém, essa estruturação não é mais adotada. Nessa reunião, a encarregada manifestou opinião de que, embora algum nível maior de proximidade seria útil, não haveria necessidade desse contato direto com a mais alta autoridade.
227. No que concerne à participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI como membros de instâncias de governança, constata-se, das informações registradas na resposta e das colhidas em reuniões, que não há previsão normativa nesse sentido no MS.
228. Sobre atuações conjuntas desses dois atores, foi relatada uma única e recente ação, relacionada com a revisão de minuta de portaria para regulamentar a implementação da LAI no ministério.
229. Em face do exposto, considera-se que o MS possui alta exposição aos riscos descritos nos parágrafos 197-200, devido à ausência de participação conjunta do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados relevantes e à quase nula realização de ações conjuntas envolvendo esses dois atores, bem como pelo fato de que a atual encarregada não dirige uma unidade ou área interna formalmente estruturada para esse fim.

Situação encontrada na Secretaria Especial da Receita Federal

230. Verifica-se, da análise da resposta da RFB (peças 60 e 61), que a organização designou nominalmente servidora como encarregada de dados da LGPD, a qual também exerce atualmente a função de chefe da Ouvidoria.
231. Na resposta recebida, foi informado que, por questões de governança, a autoridade de monitoramento da LAI foi instituída apenas no nível do ministério superior, no caso o MF. Em reunião com os gestores, foi relatada a interpretação de que o art. 40 da Lei 12.527/2011 apenas exigiria a designação dessa autoridade para órgão em sentido estrito, sendo a RFB uma secretaria-especial. Conforme antes explanado, o titular da AECI detém essa atribuição no âmbito do ministério.
232. Registre-se que, também em reunião com os gestores, relatou-se que a Ouvidoria da RFB presta apoio à autoridade de monitoramento da LAI por meio da operacionalização das atividades relativas aos pedidos de acesso à informação, situação análoga à que ocorre no próprio ministério.
233. Ainda na resposta da RFB, foi informado que não são realizadas ações conjuntas envolvendo o encarregado da LGPD e a autoridade de monitoramento da LAI do ministério. Em face do exposto no parágrafo anterior, também não é prevista a participação do encarregado da RFB e da autoridade de monitoramento da LAI (do ministério) como membros em instâncias colegiadas de governança.

- 234.** Relativamente à suficiência dos recursos alocados, informou-se na resposta a existência de duas pessoas que apoiam a encarregada na realização das suas atribuições específicas. Porém, houve manifestação em reunião da encarregada de dados de que seria necessário ter equipe suficiente (maior) para essas demandas.
- 235.** Dessa forma, considera-se que a RFB possui exposição média aos riscos descritos nos parágrafos 197-200. É positiva a alocação formal da mesma pessoa para exercer as competências de encarregado da LGPD e para chefiar a Ouvidoria. Porém, há desafios na alocação de recursos e pelo fato de que o Ouvidor da RFB não tem as competências plenas da autoridade de monitoramento da LAI, função formalmente designada apenas para o MF como um todo. Disso resultam dificuldades de comunicação e de priorização de ações, bem como na baixa influência da encarregada da RFB em decisões tomadas centralizadamente no âmbito do MF, inclusive em colegiados do ministério.

Critérios

- 236.** Arts. 5º, 23 e 41 da Lei 13.709/2018 (LGPD).
- 237.** Art. 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
- 238.** Arts. 67 e 68 do Decreto 7.724/2012.
- 239.** Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
- 240.** Instrução Normativa Conjunta - MP-CGU 1/2016.

Evidências

- 241.** Relacionadas no Apêndice C.

Causas

- 242.** Foi identificada como possível causa da situação encontrada a insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado.

Efeitos

- 243.** Identificam-se como possíveis efeitos da situação encontrada:
- risco de que sejam estabelecidas diretrizes e procedimentos internos que considerem apenas a visão e as prioridades do encarregado da LGPD ou da autoridade de monitoramento da LAI, ou ainda que se estabeleçam orientações e práticas conflitantes, haja vista os objetivos naturalmente opostos dos temas que constituem as competências desses atores; e
 - tomada de decisões por instâncias colegiadas da organização sem a necessária escuta desses importantes atores.

Conclusão do achado

- 244.** Devido à insuficiente avaliação de riscos, ocorreu insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como ausência de atuação conjunta desses atores, o que levou a possível desequilíbrio entre a proteção de dados pessoais (LGPD) e a necessidade de transparência (LAI), com impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.
- 245.** Dessa forma, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

246. Para resolver a ausência de participação conjunta em colegiados do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI no MF, bem como aprimorar a arquitetura institucional adotada, a Unidade Técnica propõe **recomendar** ao órgão, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- avalie a possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de designar Autoridade de Monitoramento da LAI em cada secretaria que tenha característica de órgão especializado cuja estrutura e competências estão definidas em regimento próprio, a exemplo da RFB; e
 - avalie a possibilidade de incluir o encarregado de dados da RFB e o titular da Ouvidoria da RFB ou outro que eventualmente venha a exercer o papel de autoridade de monitoramento da LAI como membros dos colegiados que tenham poder decisório sobre a governança e a gestão das informações institucionais, assim como os atores que tenham atribuições equivalentes na STN e em outras relevantes secretarias vinculadas ao ministério, ainda que apenas na qualidade de participantes consultivos.
247. Espera-se que a solução desse problema promova uma governança de informações mais integrada e eficaz no Ministério da Fazenda, reforçando o equilíbrio entre a transparência e a proteção de dados pessoais.
248. Para resolver a ausência de participação conjunta do encarregado de dados e da autoridade de monitoramento da LAI em ações e colegiados relevantes no MS, bem como a falta de empoderamento do responsável pela LGPD, a Unidade Técnica propõe **recomendar** ao órgão, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- estabeleça formalmente a necessidade da participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como defina a necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências; e
 - avalie a possibilidade de atribuir ao encarregado da LGPD a chefia de área interna especialmente estruturada e com recursos para esse fim, ou de área com afinidade de competências, bem como avalie os riscos da acumulação de responsabilidades distintas por esse ator.
249. Espera-se que a solução desses problemas contribua para a criação de um ambiente de governança de informações mais robusto e alinhado com os princípios de transparência e de proteção de dados pessoais no Ministério da Saúde.

Lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais

Contextualização

250. Por ser tema abordado adiante, cabe inicialmente esclarecer que o modelo de três linhas é boa prática promovida pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA), organização reconhecida internacionalmente, e que as linhas (de defesa) tratam da atuação das instâncias de governança e de gestão de uma organização com vistas a bem realizar o controle interno, que é o conjunto de processos criados para oferecer confiança razoável sobre o atingimento dos objetivos institucionais.
251. Nesse modelo, a primeira linha é exercida pelos gestores que planejam e executam a entrega de produtos e serviços, sendo responsável por identificar, avaliar e gerenciar riscos e implementar controles. A segunda linha é realizada por especialistas que prestam apoio, monitoramento e questionamento aos papéis da primeira linha. A terceira linha é a da auditoria interna, que presta avaliação e assessoria independente e objetiva sobre a adequação e a eficácia da governança e da gestão de riscos.
252. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) está estabelecido nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal/1988 e é disciplinado pela Lei 10.180/2001, pelo Decreto 3.591/2000, e pela Instrução Normativa CGU 3/2017 (IN-CGU-3/2017).
253. Entre as atribuições definidas para o SCI pela Lei 10.180/2001 e pelo Decreto 3.591/2000 está “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal” entre outras responsabilidades.
254. De acordo com essas normas, as atividades primárias inerentes a essas atribuições competem ao órgão central, que é a CGU, aos órgãos e unidades setoriais, bem como às auditorias internas singulares dos órgãos e entidades da administração indireta. Segundo a IN-CGU-3/2017 e a IN-CGU-13/2020, essas instâncias e estruturas são Unidades de

Auditoria Interna Governamental (UAIG), as quais realizam auditoria interna governamental em sentido estrito e situam-se na terceira linha de defesa, de modo a prestar serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade, bem como com independência na atuação.

- 255.** Ainda de acordo com as normas citadas, encontram-se no apoio às atividades de auditoria interna governamental do SCI as Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI) dos ministérios, vinculadas diretamente ao respectivo ministro. Segundo a IN-CGU-3/2017, essas assessorias integram a segunda linha de defesa e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações.
- 256.** As AECI, no desempenho das funções de apoio à atuação do sistema de controle interno, devem observar as orientações normativas do órgão central e exercer suas atividades em conformidade com os princípios estabelecidos na IN-CGU-3/2017, conforme estabelece o item 29 dessa instrução normativa.
- 257.** Recentemente, o Decreto 11.529/2023, atribuiu às AECI também a responsabilidade pela coordenação, monitoração e supervisão da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal no âmbito das respectivas organizações, como se verifica nos arts. 5º e 8º dessa norma. Além disso, o decreto designa o titular da AECI como autoridade responsável pelo monitoramento da LAI nos órgãos da administração direta, conforme comandos dos §§ 1º e 4º do art. 5º da norma.
- 258.** No contexto das cinco organizações avaliadas nesta fiscalização, as instâncias primárias e de apoio ao sistema de controle interno são:
- a. Aneel: unidade de auditoria interna, organizada e regida de acordo com a Norma de Organização 50/2019, publicada como anexo da Portaria 6.659/2021;
 - b. BC: unidade de auditoria interna, submetida à Política de Auditoria Interna do Banco Central do Brasil, conforme disposto na Resolução BCB 347/2023;
 - c. MF: Assessoria Especial de Controle Interno, submetida à legislação citada na subseção de contextualização deste achado, bem como ao estabelecido no art. 8º do Anexo I do Decreto 11.344/2023, que estabelece a estrutura regimental do ministério;
 - d. MS: Assessoria Especial de Controle Interno, submetida à legislação citada na subseção de contextualização deste achado, bem como ao estabelecido no art. 10 do Anexo I do Decreto 11.358/2023, que estabelece a estrutura regimental do ministério; e
 - e. RFB: Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (Audit/RFB), instituída pela Portaria ME 284/2020, que estabelece o regimento interno dessa secretaria especial, e à qual compete “gerenciar as atividades relativas à realização de auditoria interna, à gestão de riscos institucionais e ao atendimento aos órgãos de controle”.
- 259.** Note-se que a Audit/RFB é caso especial de estrutura de apoio ao sistema de controle interno. Não é uma AECI, pois não se vincula diretamente ao Ministro de Estado, mas ao Secretário-Especial da RFB. Trata-se de estrutura necessária, em face do tamanho, das relevantes atribuições e das especificidades dessa secretaria e que se insere na previsão do item 13 da IN-CGU-3/2017, que diz que as AECI “podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações”.

Situação encontrada

- 260.** Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado às organizações avaliadas que enviassem lista de ações realizadas pelas áreas de controle interno nos últimos três anos com o objetivo de avaliar o atendimento da organização às normas de transparência e/ou de proteção de dados pessoais. Em reuniões realizadas com os gestores, foi explanado que esse quesito dizia respeito à atuação das AECI ou das unidades de auditoria interna, conforme o caso de cada instituição.
- 261.** Análise da resposta da Aneel (peças 104 e 105), aponta que foi realizada pela auditoria interna uma avaliação, em 2021, quanto à implantação do Programa de Governança em Privacidade da instituição, cujo foco é a conformidade com a LGPD e a proteção de dados pessoais.
- 262.** Conforme análise da resposta do BC (peça 89), não foram formalmente incluídas ações com o referido escopo nos planos de auditoria dos últimos três anos. Foram realizadas avaliações de conformidade com o objetivo de verificar o grau de aderência a normas em geral, não especificamente sobre os temas em comento, e para avaliar controles internos referentes às obrigações relevantes.
- 263.** Analisada a resposta do MF (peças 54, 74, 78 e 81), verifica-se que o posicionamento desse ministério é que a AECI não teria competência para realizar avaliações sobre o cumprimento de normas.

264. A análise da resposta do MS (peças 52 e 71) mostra que não houve manifestação quanto a essa solicitação e, a partir de informações obtidas nas reuniões com os gestores, conclui-se não ter havido atuação nesse sentido.
265. De acordo com o registrado na análise da resposta da RFB (peça 56), as avaliações são realizadas por macroprocessos de trabalho e processos subjacentes e os temas proteção de dados e transparência podem ser usados como critérios. Informam que foi realizada uma auditoria, cujo objetivo era “Avaliar a fidedignidade dos dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)”, a qual teve a LGPD como um dos critérios utilizados.
266. Do exposto, constata-se que, em todas as organizações avaliadas, não houve ações das AEI e das auditorias internas (segunda e terceira linhas de defesa respectivamente) tendo por objetivo avaliar especificamente o cumprimento da legislação de transparência (LAI) ou a eficiência, eficácia e efetividade das práticas e controles adotados relativamente a esse tema.
267. Também se observa que não foram realizadas avaliações específicas quanto ao cumprimento da legislação sobre a proteção de dados pessoais (LGPD) e das práticas e controles adotados concernentes a esse tema, com exceções pontuais, como foi o caso relatado de uma avaliação realizada na Aneel e outra realizada na RFB.
268. A mencionada avaliação realizada pela auditoria interna da Aneel teve como objeto o planejamento e a execução das etapas iniciais do Programa de Governança em Privacidade (PGP) da instituição. O envolvimento da 3ª linha em iniciativas abrangentes e críticas como essa, desde a concepção, é fato positivo que merece registro.
269. Com as devidas vênias, discorda-se do entendimento dos gestores do MF de que a AEI do órgão não teria competência para realizar avaliações sobre o cumprimento de normas, haja vista todo o arcabouço legal citado na contextualização deste achado quanto às atribuições das AEI, as atividades de segunda linha de defesa definidas no modelo do IIA e as abrangentes competências definidas no art. 8º do Anexo I do Decreto 11.344/2023.
270. Ainda que uma assessoria tenha menor autonomia que uma auditoria interna, entende-se que, para bem realizar o amplo escopo das suas competências, necessita realizar atividades de avaliação do tipo suscitado, mesmo que em nível prospectivo. Ademais, avaliações também podem ser realizadas tendo por objetivo verificar a qualidade e a efetividade de práticas operacionais e controles planejados ou implementados, não apenas o aspecto formal de cumprimento de normas, como foi suposto.

Critérios

271. Arts. 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
272. Arts. 3º, 7º, § 2º, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
273. Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
274. Decreto 3.591/2000.
275. Instrução Normativa - CGU 3/2017.
276. Instrução Normativa - CGU 13/2020.

Evidências

277. Relacionadas no Apêndice C.

Causas

278. São possíveis causas da situação encontrada:
- falta de priorização institucional do tema, possivelmente devido às peculiaridades organizacionais inerentes ao setor público, nos quais as atividades de auditoria interna estão intimamente ligadas às prioridades do administrador maior, ao contrário do setor privado, onde há maior independência dessa unidade, que fica ligada, em geral, ao conselho de administração, colegiado que não realiza ações executivas. No caso específico da

Assessoria Especial de Controle Interno, há o agravante de que constituem uma segunda linha, diferentemente das auditorias internas, as quais são a terceira linha, em tese com mais independência, conforme descrito na IN-CGU-13/2017;

- b. ausência de iniciativas e ações estabelecidas e coordenadas pela CGU para fomentar a realização de avaliações e monitoramentos de riscos pelas unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios, relativamente ao atendimento da legislação concernente à transparência das informações de interesse público e à proteção de dados pessoais, bem como à eficiência das práticas adotadas; e
- c. recente assunção, pelos Assessores Especiais de Controle Interno, da atribuição como autoridade de monitoramento da LAI, previsão do Decreto 11.529/2023, ocasionando um período de adaptação para a reorganização das atividades do setor. Porém, essa causa somente pode ser vinculada à situação encontrada de 2023 em diante.

Efeitos

279. Como efeitos potenciais da situação encontrada, identificam-se os seguintes:

- a. maior probabilidade de desconhecimento da organização quanto a riscos e impactos não identificados relacionados a eventuais situações de não conformidade à legislação e às boas práticas que tratam da proteção de dados pessoais ou da transparência das informações de interesse público;
- b. maior probabilidade de desconhecimento da organização quanto a riscos e impactos não identificados decorrentes da eventual utilização de controles insuficientes, inapropriados ou inefetivos para assegurar níveis adequados de proteção de dados pessoais e de transparência das informações de interesse público;
- c. maior probabilidade de a organização incorrer nos efeitos dos demais achados descritos neste relatório; e
- d. eventual impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

- 280.** Devido às causas diversas acima elencadas, ocorreu insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações fiscalizadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência das informações de interesse público e à proteção de dados pessoais, o que levou a deficiências em normas, diretrizes, orientações e práticas internas, com potencial impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.
- 281.** Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, bem como à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental e sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo federal.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

- 282.** Para resolver a baixa avaliação de iniciativas, ações e práticas atinentes à transparência das informações de interesse público e à proteção de dados pessoais pelas organizações fiscalizadas, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, estabeleça e coordene a realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios com o objetivo de, nessas organizações, avaliar e monitorar riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar.

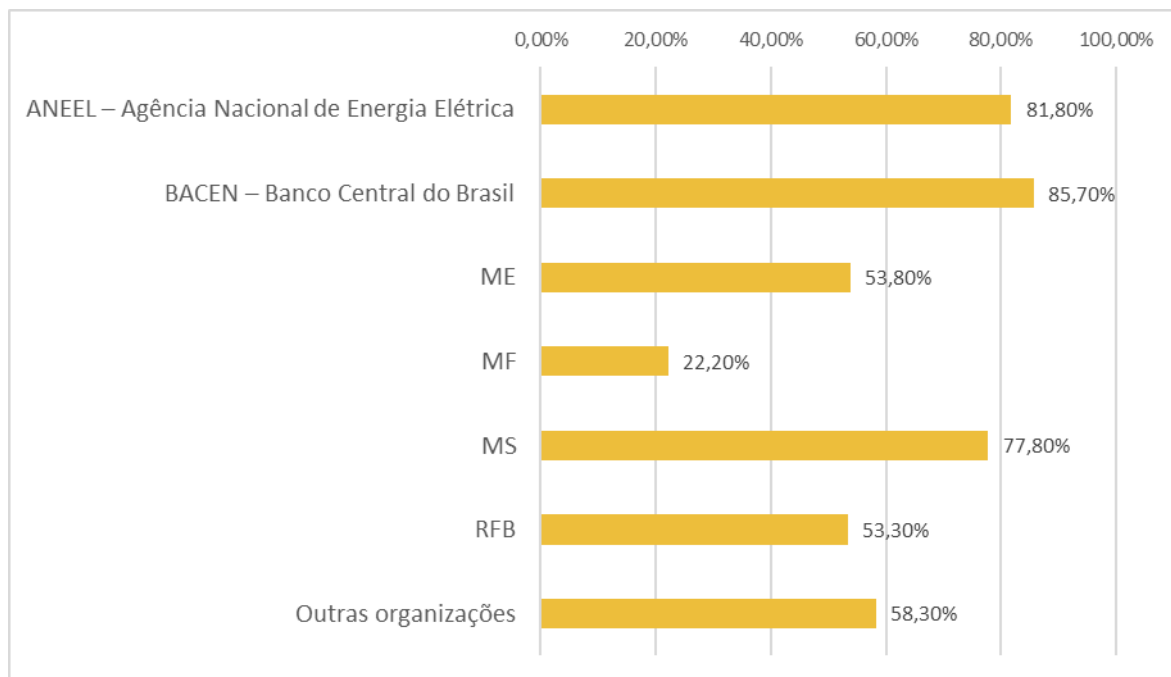
283. Espera-se que a solução desse problema gere um aumento na eficiência e eficácia das práticas e controles adotados para assegurar a transparência das informações de interesse público e a proteção de dados pessoais, contribuindo para o fomento da cultura de transparência e do controle social.
284. Para resolver a falta de atuação das unidades de controle interno das organizações fiscalizadas no sentido de avaliar e de monitorar riscos de transparência e de proteção de dados pessoais, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no planejamento das atividades das unidades responsáveis pelo sistema de controle interno e pelo programa de integridade da instituição, incluam ações relacionadas com avaliações e monitoramento de potenciais riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar, incluindo avaliação quanto à efetividade das medidas e práticas operacionais implementadas, não se restringindo apenas a verificar a expedição de normas internas.
285. Espera-se que a solução desse problema acarrete uma redução na probabilidade de desconhecimento da organização quanto a riscos e impactos relacionados a eventuais situações de não conformidade à legislação e às boas práticas que tratam da proteção de dados pessoais e da transparência das informações de interesse público.

Falhas na categorização de pedidos de acesso à informação como "restrito" no sistema Fala.BR

Situação encontrada

286. Como parte dos procedimentos planejados para esta fiscalização, foi realizada análise dos pedidos de acesso à informação registrados no Fala.BR a partir de 1º/1/2019 até 11/7/2023. Esse sistema também é utilizado para registrar as manifestações de ouvidoria, conforme previsto no Decreto 9.492/2018.
287. Na fase de preparação para tal procedimento, a equipe de fiscalização realizou reuniões com representantes da CGU, que informaram que a base de dados dos pedidos de acesso que se encontra disponível a potenciais interessados na internet não é completa, por existirem pedidos que são categorizados como "restritos", em face das informações nele contidas. Em vista disso, fez-se requisição à CGU para envio da base de dados integral, contendo todos os pedidos de acesso à informação registrados.
288. Importante informação obtida já nas etapas iniciais da análise foi que 30,8% dos pedidos de acesso do período avaliado estavam categorizados como "restrito", ou seja, quase um terço das solicitações não são tornadas públicas na internet para conhecimento da sociedade.
289. Avaliação subsequente sobre amostra estatística dos pedidos negados categorizados como "restritos" e cujas informações solicitadas possuem interesse coletivo ou geral revelou que a maior parte deles poderia ter sido tornado público, pois não foram encontrados, no conjunto de informações do pedido ou da resposta, elementos que justificassem a medida restritiva imposta. Essa situação está resumida no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Percentuais de pedidos negados de interesse coletivo ou geral rotulados pelos órgãos como “restritos” no Fala.BR, mas que poderiam ser tornados públicos



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

- 290.** Verifica-se que o MF foi a única organização em que o percentual de pedidos indevidamente categorizados como “restritos” ficou abaixo de 50%, mas ainda com o valor razoavelmente alto de 22,2%.
- 291.** Detalhes adicionais sobre a situação encontrada e os procedimentos realizados na análise dos pedidos encontram-se no Apêndice B, com resultados concernentes a este achado consignados na Tabela 1 e na Tabela 13.

Critérios

- 292.** Arts. 3º, 7º, § 2º, 10 a 14, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
- 293.** Arts. 11 a 20, 55, 57, 58, III, 67 e 68 do Decreto 7.724/2012.
- 294.** Arts. 4º a 9º, 16 e 17 do Decreto 11.529/2023.

Evidências

- 295.** Relacionadas no Apêndice C.

Causas

- 296.** As principais possíveis causas identificadas para este achado, foram:
- deficiências em orientações normativas ou capacitação insuficiente para que os respondentes dos pedidos de acesso (pontos focais) avaliem adequadamente a necessidade de restrição de acesso às informações constantes do próprio pedido, de eventuais anexos e da resposta, conforme relatado em outros achados.
 - facilidade para o respondente categorizar o pedido como “restrito” no Fala.BR, sem a necessidade de registrar justificativas nem especificar quais dados específicos presentes no pedido ou na resposta supostamente demandariam a restrição de acesso; e

- c. mistura indevida de documentos contendo dados de identificação pessoal do solicitante e procurações com outros anexos do pedido no Fala.BR.

Efeitos

- 297.** Foram identificados os seguintes efeitos reais decorrentes do elevado percentual de pedidos de acesso incorretamente classificados como “restrito”:
- a. grande quantidade de pedidos de acesso a informações de interesse coletivo ou geral não é publicada na internet para conhecimento dos cidadãos e demais potenciais interessados; e
 - b. impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

- 298.** Devido a deficiências em orientações normativas e no sistema Fala.BR, ocorreu elevado número de pedidos de acesso indevidamente categorizados como “restrito” nesse sistema, o que levou à não publicação dessas solicitações na internet, impactando negativamente o fomento da cultura de transparência e o controle social.
- 299.** Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

- 300.** Para resolver a não publicação na internet de grande número de pedidos de acesso a informações de interesse coletivo ou geral por estarem desnecessariamente categorizados como “restrito”, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realize ajustes no sistema Fala.BR para que:
- a. a rotulação dos pedidos de acesso à informação como “restrito” exija a impositivação de justificativa pelo servidor responsável por tal procedimento, na qual sejam indicadas expressamente quais são as informações que precisam ser protegidas; e
 - b. os documentos acessórios que tenham identificação pessoal do solicitante ou de terceiros sejam devidamente separados no sistema, de modo a não serem considerados como parte do pedido para fins de publicação na internet, a exemplo de procurações, visando à redução da necessidade de categorizar como “restritos” pedidos que contenham documentos desse tipo.
- 301.** Espera-se que a solução desse problema gere redução significativa da quantidade de pedidos de acesso rotulados pelos órgãos como “restrito” e, conseqüentemente, ampliação em igual proporção do número de pedidos de acesso publicados na internet para conhecimento de potenciais interessados, promovendo assim a cultura de transparência e do controle social.

Conclusão

- 302.** A presente fiscalização avaliou se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais.
- 303.** As principais deficiências encontradas nas organizações fiscalizadas – Aneel, Banco Central, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde e Receita Federal – foram:

- a. normas e orientações possuem maior ênfase em proteção de dados do que em transparência das informações e não tratam dos temas de forma integrada;
 - b. necessidade de maior padronização quanto ao uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais;
 - c. falta de equilíbrio das ações de capacitação na abordagem dos temas da transparência pública e da proteção de dados pessoais, deixando de tratar dos dois temas de forma integrada;
 - d. insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como deficiências na atuação conjunta desses dois atores;
 - e. lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais; e
 - f. falhas na categorização de pedidos de acesso à informação como "restrito" no sistema Fala.BR.
- 304.** De maneira a mitigar as causas dos problemas levantados, foram propostas recomendações que envolvem o aprimoramento das diretrizes e normas, o aumento de oferta de capacitações adequadas, a melhoria da atuação conjunta do encarregado de dados e da autoridade de monitoramento da LAI, a ampliação das ações do sistema de controle interno governamental e o aperfeiçoamento do sistema Fala.BR.
- 305.** Como benefícios esperados desta fiscalização, pode-se citar o aumento da segurança jurídica na atuação dos servidores e gestores públicos, a diminuição dos casos de uso inadequado da LGPD como causa de negativa de pedidos de acesso à informação, a redução da divulgação indevida de dados pessoais em transparência ativa e passiva, culminando no aumento na cultura da transparência e do controle social.

Proposta de encaminhamento

- 306.** Diante do exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Relator Min. Aroldo Cedraz, com as propostas a seguir.
- 307. Recomendar** à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e tendo em vista as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental estabelecidas no art. 41 da LAI, nos arts. 68-69 do Decreto 7.724/2012 e nos arts. 5º a 7º do Decreto 11.529/2023, bem como considerando-se as competências de órgão central do Sistema de Controle Interno estabelecidas nos arts. 8º e 20 do Decreto 3.591/2000, que:
- a. produza orientações destinadas à Administração Pública Federal que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, dando especial ênfase nos seguintes aspectos:
 - i. transparência passiva e transparência ativa;
 - ii. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;
 - iii. orientações gerais para realizar e registrar a realização dos testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023; e
 - iv. orientações específicas quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;
 - b. expeça e divulgue amplamente orientações às organizações públicas quanto à eventual retirada de informações publicadas em transparência ativa, em especial para aquelas de maior relevância e interesse público, de modo a exigir razoável envolvimento da sociedade no processo de discussão, além da exigência de justificativa com fundamentação específica e adequada para a prática desse ato;
 - c. elabore orientações gerais a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, especialmente para temas transversais e comuns das organizações públicas, a exemplo de licitações, contratos e gestão de recursos humanos, contendo, no mínimo:

- i. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - ii. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - iii. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
 - d. considerando a sua atribuição de promotor e indutor na transparência no âmbito de toda a administração pública federal, adote medidas, inclusive com apoio da Enap, se necessário, para aprimorar a promoção frequente de eventos de capacitação com alta visibilidade e tendo como público-alvo todos os servidores, envolvendo, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as peculiaridades e o arcabouço legal do setor público, bem como os enunciados, pareceres e guias já produzidos pela própria CGU;
 - e. na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, estabeleça e coordene a realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios com o objetivo de, nessas organizações, avaliar e monitorar riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar;
 - f. realize ajustes no sistema Fala.BR para que:
 - i. a rotulação dos pedidos de acesso à informação como "restrito" exija a impositação de justificativa pelo servidor responsável por tal procedimento, na qual sejam indicadas expressamente quais são as informações que precisam ser protegidas; e
 - ii. os documentos acessórios que tenham identificação pessoal do solicitante ou de terceiros sejam devidamente separados no sistema, de modo a não serem considerados como parte do pedido para fins de publicação na internet, a exemplo de procurações, visando à redução da necessidade de categorizar como "restritos" pedidos que contenham documentos desse tipo.
- 308. Recomendar** à Agência Nacional de Energia Elétrica, ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- a. produzam orientações complementares às da CGU, que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, com especial atenção e ênfase quanto aos seguintes aspectos:
 - i. transparência passiva e transparência ativa;
 - ii. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais;
 - iii. orientações quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023.
 - b. elaborem orientações complementares às eventuais publicações da CGU e da ANPD a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, contendo, no mínimo:
 - i. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - ii. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - iii. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
 - c. adotem medidas para tornar efetiva a comunicação quanto às orientações sobre o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, a exemplo da adoção de múltiplos canais de divulgação e do envolvimento de todos os níveis hierárquicos da organização;
 - d. adotem medidas para realizar ou promover eventos de capacitação que envolvam, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais,

considerando as particularidades do setor público, as peculiaridades dos processos de trabalho da instituição e suas competências legais;

- e. no planejamento das atividades das unidades responsáveis pelo sistema de controle interno e pelo programa de integridade da instituição, incluam ações relacionadas com avaliações e monitoramento de potenciais riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar, incluindo avaliação quanto à efetividade das medidas e práticas operacionais implementadas, não se restringindo apenas a verificar a expedição de normas internas.
- 309. Recomendar** à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que ampliem a produção de Inventários de Dados Pessoais e de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, com vistas a subsidiar a elaboração de orientações que auxiliem na ponderação entre a proteção de dados pessoais e a transparência de informações públicas ao tomar decisões no âmbito de processos de trabalho específicos, inclusive no atendimento de pedidos de acesso à informação.
- 310. Recomendar** ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- a. avalie a possibilidade de incluir o encarregado de dados da RFB e o titular da Ouvidoria da RFB ou outro que eventualmente venha a exercer o papel de autoridade de monitoramento da LAI como membros dos colegiados que tenham poder decisório sobre a governança e a gestão das informações institucionais, assim como os atores que tenham atribuições equivalentes na STN e em outras relevantes secretarias vinculadas ao ministério, ainda que apenas na qualidade de participantes consultivos; e
 - b. avalie a possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de designar Autoridade de Monitoramento da LAI em cada secretaria que tenha característica de órgão especializado cuja estrutura e competências estão definidas em regimento próprio, a exemplo da RFB.
- 311. Recomendar** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- a. estabeleça formalmente a necessidade da participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como defina a necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências; e
 - b. avalie a possibilidade de atribuir ao encarregado da LGPD a chefia de área interna especialmente estruturada e com recursos para esse fim, ou de área com afinidade de competências, bem como avalie os riscos da acumulação de responsabilidades distintas por esse ator.
- 312. encaminhar** cópia deste relatório e do acórdão decorrente desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem:
- a. ao Ministério da Fazenda; à Receita Federal do Brasil; ao Ministério da Saúde; à Agência Nacional de Energia Elétrica; e ao Banco Central do Brasil;
 - b. à Controladoria Geral da União;
 - c. à Autoridade Nacional de Proteção de Dados;
 - d. à Frente Parlamentar Mista pela Transparência Pública;
 - e. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;
 - f. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, entidade coordenadora do Programa Nacional de Transparência Pública; e
 - g. às organizações da sociedade civil Transparência Brasil, *Open Knowledge Brasil* e *Fiquem Sabendo*.
- 313.** Nos termos do art. 17, §2º da Resolução - TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **monitorar as recomendações** contidas nos parágrafos 307 a 311 deste relatório.
- 314. Arquivar** o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantir, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da LGPD e do art. 31 da LAI.

2. A fiscalização foi aprovada pelo Acórdão 91/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, com objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública no tocante ao necessário equilíbrio entre acesso à informação e proteção de dados pessoais.

3. Visando isso, o escopo da fiscalização abrangeu a avaliação da governança e da gestão dos processos de trabalho relacionados com a proteção das informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, bem como da divulgação das informações de interesse geral ou coletivo produzidas ou custodiadas pelas organizações públicas fiscalizadas.

4. As constatações da auditoria foram as seguintes:

i) Normas e orientações possuem maior ênfase em proteção de dados do que em transparência das informações e não tratam dos temas de forma integrada;

ii) Necessidade de maior padronização quanto ao uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais;

iii) Falta de equilíbrio das ações de capacitação na abordagem dos temas da transparência pública e da proteção de dados pessoais, deixando de tratar dos dois temas de forma integrada;

iv) Insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como deficiências na atuação conjunta desses dois atores;

v) Lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais; e

vi) Falhas na categorização de pedidos de acesso à informação como “restrito” no sistema Fala.BR.

5. Ao refletir sobre a relação entre transparência e proteção de dados pessoais, é essencial destacar que o conflito entre esses dois princípios é, em grande parte, aparente. Na prática, ambos são de suma importância e não deveriam ser vistos como obstáculos um ao outro. Enquanto a transparência é fundamental para garantir a *accountability*, a proteção de dados pessoais, por outro lado, é fundamental para salvaguardar a privacidade e os direitos dos cidadãos.

6. Contudo, é necessário reconhecer que a introdução de novas legislações em ambas as áreas tem gerado um movimento pendular, onde, em determinados momentos, a ênfase em uma delas pode resultar no detrimento da outra.

7. Embora a Constituição, no artigo 37, já consagrasse a publicidade como um princípio fundamental, a Lei de Acesso à Informação – LAI reforçou que a transparência das informações públicas deve ser a regra, com o sigilo sendo a exceção. No entanto, a própria LAI reconheceu a necessidade de proteger dados pessoais, estabelecendo um sigilo máximo de 100 (cem) anos para esses dados.

8. Os avanços trazidos pela LAI foram significativos, proporcionando aos cidadãos ferramentas para acessar informações anteriormente ocultas nos escaninhos da administração pública. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer, especialmente no que diz respeito à transparência ativa dos dados. Por essa razão, é importante que os dados sejam publicados de forma que possam ser consumidos por máquinas, pois esse é o caminho mais eficiente para alcançar uma transparência real.
9. A retirada unilateral dessas informações sob alegação genérica de conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) tem causado interrupções em serviços oferecidos pela sociedade civil, como relatórios de transparência e ferramentas de pesquisa, diminuindo a transparência e o controle social. Diretrizes claras da CGU, elaboradas com o apoio da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e com a participação da sociedade conforme previsto na Lei de Acesso à Informação (art. 9º), podem mitigar esses problemas. Além disso, entendo que, ao decidir não publicar determinada informação, os órgãos devem fornecer fundamentação adequada, evitando citar a LGPD de forma abstrata como justificativa.
10. Assim, nesse ponto, considero fundamental, adicionalmente as recomendações propostas pela unidade instrutiva, recomendar que a Controladoria-Geral da União (CGU) identifique, oriente e, se necessário, responsabilize, por meio de sua função correccional, os órgãos públicos e servidores que indevidamente removem ou não mantêm atualizadas informações essenciais para a transparência ativa, à exemplo dos microdados do censo escolar e dados consolidados de desempenho do Enem por escola e por unidade da federação, apenas para citar dois exemplos de informações que antes eram públicas e passaram a ser indevidamente restringidas.
11. A publicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e os instrumentos por ela criados, embora não conflitantes com a LAI, revolucionaram a forma como os dados pessoais são tratados e protegidos, tanto no setor público quanto no privado.
12. Entre outros objetivos, para proteger o cidadão de negativas e acessos indevidos, bem como os servidores públicos da possibilidade de responsabilização pelo descumprimento das legislações, é necessário consolidar entendimentos e facilitar o acesso a normas que esclareçam os limites entre a proteção de dados e a transparência.
13. Entre as ferramentas necessárias para o cumprimento dessas leis, destaca-se a integração de treinamentos e capacitações que abordem a transparência pública e a proteção de dados de forma conjunta, evitando a preponderância de um princípio sobre o outro.
14. Além disso, o presente trabalho mostrou que é essencial padronizar o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, garantindo assim a máxima publicidade das informações sem comprometer a proteção dos dados pessoais.
15. Neste ponto, é necessário lembrar que o art. 7º, § 2º da LAI estabelece que, quando não for autorizado acesso integral à informação por ela ser parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.
16. Nesse ponto, chama a atenção casos como o da ANEEL, em que mais da metade dos pedidos de acesso à informação têm sido integralmente negados de forma indevida, uma vez que grande parte das informações poderia ser compartilhada se a parcela sigilosa fosse anonimizada ou ocultada.
17. Dessa forma, considero adequadas as propostas de recomendações tanto à CGU quanto aos órgãos fiscalizados de que elaborem orientações a respeito do correto uso destas técnicas.
18. No entanto, com o objetivo de alcançar e manter o cumprimento integrado das legislações relativas à transparência e ao sigilo dos dados pessoais em níveis satisfatórios, cabe acrescentar recomendação à CGU que sistematize acompanhamento do cumprimento integrado da LAI e da LGPD

a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança.

19. Restou claro que é igualmente importante empoderar o encarregado da LGPD e a autoridade de monitoramento da LAI, além de fortalecer a atuação conjunta desses dois atores. Ademais, é necessário suprir as lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais. Por essa razão, considero adequadas as propostas que visam induzir abordagem integrada e colaborativa entre essas duas áreas de forma a garantir o equilíbrio entre transparência e proteção de dados, em benefício de toda a sociedade.

20. Assim, louvando o trabalho realizado, na parte dispositiva, entendo necessário encaminhar o presente trabalho para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e para a Casa Civil da Presidência da República para ciência das informações aos órgãos a ela vinculados.

Ante o exposto, incorporo, na íntegra, o Relatório de Fiscalização às minhas razões de decidir e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 506/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.249/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Central do Brasil; Controladoria – Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da LGPD e do art. 31 da LAI.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 157 e 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU em:

9.1. recomendar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e tendo em vista as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental estabelecidas no art. 41 da LAI, nos arts. 68-69 do Decreto 7.724/2012 e nos arts. 5º a 7º do Decreto 11.529/2023, bem como considerando-se as competências de órgão central do Sistema de Controle Interno estabelecidas nos arts. 8º e 20 do Decreto 3.591/2000, que:

9.1.1. produza orientações destinadas à Administração Pública Federal que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, dando especial ênfase aos seguintes aspectos:

9.1.1.1. transparência passiva e transparência ativa;

9.1.1.2. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;

9.1.1.3. orientações gerais para realizar e registrar a realização dos testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023; e

9.1.1.4. orientações específicas quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;

9.1.2. expeça e divulgue amplamente orientações às organizações públicas quanto à eventual retirada de informações publicadas em transparência ativa, em especial para aquelas de maior relevância e interesse público, de modo a exigir razoável envolvimento da sociedade no processo de

discussão, além da exigência de justificativa com fundamentação específica e adequada para a prática desse ato;

9.1.3. elabore orientações gerais a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, especialmente para temas transversais e comuns das organizações públicas, a exemplo de licitações, contratos e gestão de recursos humanos, contendo, no mínimo:

9.1.3.1. informações específicas que precisam ser protegidas;

9.1.3.2. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e

9.1.3.3. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.

9.1.4. considerando a sua atribuição de promotor e indutor na transparência no âmbito de toda a administração pública federal, adote medidas, inclusive com apoio da Enap, se necessário, para aprimorar a promoção frequente de eventos de capacitação com alta visibilidade e tendo como público-alvo todos os servidores, envolvendo, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as peculiaridades e o arcabouço legal do setor público, bem como os enunciados, pareceres e guias já produzidos pela própria CGU;

9.1.5. na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, estabeleça e coordene a realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios com o objetivo de, nessas organizações, avaliar e monitorar riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar;

9.1.6. realize ajustes no sistema Fala.BR para que:

9.1.6.1. a rotulação dos pedidos de acesso à informação como “restrito” exija a impositação de justificativa pelo servidor responsável por tal procedimento, na qual sejam indicadas expressamente quais são as informações que precisam ser protegidas; e

9.1.6.2. os documentos acessórios que tenham identificação pessoal do solicitante ou de terceiros sejam devidamente separados no sistema, de modo a não serem considerados como parte do pedido para fins de publicação na internet, a exemplo de procurações, visando a redução da necessidade de categorizar como “restritos” os pedidos que contenham documentos desse tipo;

9.1.7. identifique, oriente e, se necessário, responsabilize, por meio de sua função correcional, os órgãos públicos e servidores que indevidamente removem ou não mantêm atualizadas informações essenciais para a transparência ativa;

9.1.8. sistematize acompanhamento do cumprimento integrado da LAI e da LGPD a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança.

9.2. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. produzam orientações complementares às da CGU, que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, com especial atenção e ênfase quanto aos seguintes aspectos:

9.2.1.1. transparência passiva e transparência ativa;

9.2.1.2. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais;

9.2.1.3. orientações quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho

específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023.

9.2.2. elaborem orientações complementares às eventuais publicações da CGU e da ANPD a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, contendo, no mínimo:

9.2.2.1. informações específicas que precisam ser protegidas;

ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e

9.2.2.2. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.

9.2.3. adotem medidas para tornar efetiva a comunicação quanto às orientações sobre o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, a exemplo da adoção de múltiplos canais de divulgação e do envolvimento de todos os níveis hierárquicos da organização;

9.2.4. adotem medidas para realizar ou promover eventos de capacitação que envolvam, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as particularidades do setor público, as peculiaridades dos processos de trabalho da instituição e suas competências legais;

9.2.5. no planejamento das atividades das unidades responsáveis pelo sistema de controle interno e pelo programa de integridade da instituição, incluam ações relacionadas com avaliações e monitoramento de potenciais riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar, incluindo avaliação quanto à efetividade das medidas e práticas operacionais implementadas, não se restringindo apenas a verificar a expedição de normas internas.

9.3. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que ampliem a produção de Inventários de Dados Pessoais e de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, com vistas a subsidiar a elaboração de orientações que auxiliem na ponderação entre a proteção de dados pessoais e a transparência de informações públicas ao tomar decisões no âmbito de processos de trabalho específicos, inclusive no atendimento de pedidos de acesso à informação.

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. avalie a possibilidade de incluir o encarregado de dados da RFB e o titular da Ouvidoria da RFB ou outro que eventualmente venha a exercer o papel de autoridade de monitoramento da LAI como membros dos colegiados que tenham poder decisório sobre a governança e a gestão das informações institucionais, assim como os atores que tenham atribuições equivalentes na STN e em outras relevantes secretarias vinculadas ao ministério, ainda que apenas na qualidade de participantes consultivos; e

9.4.2. avalie a possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de designar Autoridade de Monitoramento da LAI em cada secretaria que tenha característica de órgão especializado cuja estrutura e competências estão definidas em regimento próprio, a exemplo da RFB.

9.5. recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.5.1. estabeleça formalmente a necessidade da participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como defina a necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências; e

9.5.2. avalie a possibilidade de atribuir ao encarregado da LGPD a chefia de área interna especialmente estruturada e com recursos para esse fim, ou de área com afinidade de competências, bem como avalie os riscos da acumulação de responsabilidades distintas por esse ator.

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

9.6.1. ao Ministério da Fazenda, à Receita Federal do Brasil, ao Ministério da Saúde, à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Banco Central do Brasil;

9.6.2. à Controladoria Geral da União;

9.6.3. à Casa Civil da Presidência da República;

9.6.4. à Autoridade Nacional de Proteção de Dados;

9.6.5. à Frente Parlamentar Mista pela Transparência Pública;

9.6.6. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.6.7. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.6.8. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, entidade coordenadora do Programa Nacional de Transparência Pública; e

9.6.9. às organizações da sociedade civil Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo.

9.7. autorizar à Secretaria-Geral de Controle externo o monitoramento das recomendações expedidas nesta deliberação

9.8. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0506-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.226/2025-GABPRES

Processo: 002.249/2023-5

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 31/03/2025

(Assinado eletronicamente)

CARLOS ALBERTO TEODORO CARVALHO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.