

Proteção de dados pessoais e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD¹

Marcelo Augusto Pedreira Xavier

Especialista em Controle Externo e Governança Pública e Secretário-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.
E-mail: maugusto@tce.go.gov.br.

Resumo: Este estudo analisa a relação entre as regras de proteção de dados pessoais e as exigências de transparência, mediante análise da matriz de fiscalização proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) por meio da Resolução nº 09/2018 Atricon. A análise é baseada nas exigências lançadas pela Lei nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). O trabalho aborda o contexto jurídico e teórico em torno da privacidade e os fundamentos constitucionais que resguardam a intimidade e a vida privada, em contraste com as disposições relacionadas ao acesso à informação e à transparência pública, que derivam da supremacia do interesse coletivo e normas relativas à publicação de atos administrativos, como a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF). Em suma, procura-se verificar o impacto e a necessidade de tratamento de dados pessoais por parte do poder público, para fomentar sua proteção sem perder de vista os avanços e os instrumentos de transparência e de controle social exercido sobre a Administração Pública.

Palavras-chave: LGPD; proteção de dados; privacidade; transparência; acesso à informação

Sumário: Introdução – **1** Contexto jurídico da proteção de dados pessoais – **2** Deveres legais de transparência da Administração Pública – **3** A Matriz de Fiscalização dos tribunais de contas – Conclusão – Referências

Introdução

A revolução tecnológica vivenciada pela sociedade moderna, ao mesmo tempo em que trouxe incontestáveis facilidades ao cotidiano, faz refletir sobre a imensa quantidade de informação gerada e armazenada pelos inúmeros dispositivos eletrônicos nos quais circula. Muitos desses dados carregam consigo uma característica especial, por relacionar-se com a intimidade dos indivíduos em geral e a vida pessoal de cada um, a qual está inequivocamente refletida nos computadores e smartphones que utiliza.

Nada obstante, os guardiões das informações pessoais, quais sejam, as organizações públicas e privadas que mantêm em seus sistemas tais ativos,² estão se conscientizando do dever de proteger tal acervo. Essa conscientização não advém de uma iniciativa própria, mas da necessidade que a sociedade faz questão de demonstrar, ao aprovar, por meio de seus governantes eleitos, regulamentos que visam à proteção da informação individual. No Brasil, aprovou-se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), mecanismo legal para inibir a utilização não autorizada e coibir os inúmeros vazamentos de informação pessoal que ocorrem por todo o mundo.

Por outro lado, somente por meio da publicação irrestrita de informações é que se possibilita que a mesma população exerça o controle social da Administração Pública. Os vultosos gastos dos órgãos e entidades envolvem, muitas vezes, o favorecimento pessoal de indivíduos, os quais percebem a contraprestação pecuniária pelas funções exercidas ou serviços prestados.

¹ Este é uma versão modificada e atualizada do artigo “Proteção de dados e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD”, apresentado no XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo IBDA – AASP, realizado de 4 a 7 de novembro de 2020.

² Segundo a norma ABNT NBR ISO/IEC 27002 (Código de Prática para a Gestão de Segurança da Informação), “Ativo” é qualquer coisa que tenha valor para a organização. Ainda segundo essa norma, os ativos podem estar representados em diversas formas, entre elas os “Ativos de informação”, definição no qual se enquadram base de dados e arquivos, contratos e acordos, documentação de sistema, informações sobre pesquisa, manuais de usuário, material de treinamento, procedimentos de suporte ou operação, planos de continuidade do negócio, procedimentos de recuperação, trilhas de auditoria e informações armazenadas.

A regra, segundo a Lei de Acesso à Informação, é a transparência, mas será necessário conciliá-la com a proteção de dados pessoais. Surge assim a seguinte questão: Em que medida, a LGPD impacta nos portais de transparência mantidos pelo Poder Público?

Assim, o objetivo geral deste estudo é identificar quais exigências de transparência guardam correlação com a LGPD. Para responder ao problema ora exposto, pretende-se classificar os critérios para fiscalização dos portais de transparência de órgãos públicos, verificando a presença efetiva de dados pessoais. A delimitação tem como base as diretrizes estabelecidas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), e pretende identificar em que medida as exigências de publicidade dos atos administrativos podem guardar correlação com LGPD.

Defende-se a hipótese de que a LGPD, ao regulamentar o uso dos dados pessoais, permitirá aprimorar a forma de publicá-los, conferindo potencial para ampliar os portais de transparência e o acesso à informação. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica em torno dos principais conceitos de privacidade e intimidade, enquanto direitos da personalidade, em contraponto aos fundamentos legais do acesso à informação. Na revisão de literatura específica às temáticas envolvidas, busca-se conceitos claros de quais são os registros resguardados pela LGPD, para definir se os dados publicados pelos órgãos têm caráter personalíssimo e que providências devem ser adotadas para fins de aprimoramento da transparência com o tratamento das informações pessoais.

1 Contexto jurídico da proteção de dados pessoais

A discussão mundial sobre a proteção de dados pessoais ganha ampla notoriedade a partir da entrada em vigor da GDPR (*General Data Protection Regulation*), sigla em inglês que denomina o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (UNIÃO EUROPEIA, 2019), norma aprovada em 27 de abril de 2016 pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia. Em vigor desde 2018, a norma reforçou a proteção da intimidade dos cidadãos daquele bloco, tendo inspirado outras legislações mundo afora.

O Brasil não destoou das ações propostas pelos países europeus. A dinâmica temporal mostra que, embora a privacidade tenha sido relativizada em vários momentos históricos, a intimidade e privacidade sempre mantiveram sua importância enquanto direitos perenes no ordenamento jurídico brasileiro. Ao analisar o histórico do direito à privacidade no Brasil, registra-se que muitos conceitos influenciam na percepção do que é íntimo e privado e que tais denominações foram evoluindo ao longo dos anos (CANCELIER, 2017). Isto significa que nem sempre houve a devida proteção à intimidade, o que veio a ser corrigido e pacificado posteriormente.

A atual Carta Magna brasileira mantém no rol de garantias fundamentais os denominados direitos da personalidade. O artigo 5º, inciso X da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) consagra que o direito à intimidade é inviolável, assim como à vida privada, à honra e à imagem. O legislador pontua dessa forma quais aspectos individuais merecem maior proteção.

O direito à intimidade é, sobretudo, a possibilidade de manter sigilo sobre determinados aspectos pessoais. Destaca-se que a consciência do indivíduo, seu pudor sobre as próprias convicções, os segredos íntimos e aqueles mantidos sob juramento, assim como quaisquer outras informações que lhe causem constrangimento se publicadas dizem respeito à intimidade, e a vida privada, a qual guarda correlação com a honra, sendo assim um direito subjetivo por natureza (STOFFEL, 2000). Ou seja, a percepção de violação parte do próprio sujeito do direito.

Além de figurar no rol de garantias fundamentais, há também na legislação infraconstitucional a tutela constante de direitos pessoais relacionados à privacidade. O Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/2002, contém um capítulo específico para o tema. Dentre as disposições, destacam-se

o artigo 114, o qual prevê que os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, e o artigo 21, que consagra que a vida privada da pessoa natural é inviolável.

Contudo, é somente com o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) que surgem no ordenamento brasileiro as expressões “proteção da privacidade” e “proteção dos dados pessoais”, as quais figuram como princípios elencados no artigo 3º. Porém a norma é limitada por projetar sua abrangência tão somente à internet, deixando de lado os meios analógicos onde a informação íntima também circula livremente (COTS; OLIVEIRA, 2019).

O tratamento de dados pessoais recebeu atenção especial na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação – LAI). Essa lei regulamenta outra garantia fundamental, prevista no artigo 5º, inciso XXXIII (CF/88): o direito à informação. A LAI delimita princípios de proteção aos dados nos incisos II e III do artigo 6º. Ainda, segundo esses dispositivos, deve haver cuidado específico para preservar a privacidade dos indivíduos conforme dispõe o artigo 31 da referida norma.

No artigo 32, a LAI caracteriza como conduta ilícita a eventual publicação desnecessária de informações de indivíduos. Também, o dispositivo subsequente (Art. 34 da LAI) reforça a responsabilidade civil direta dos órgãos e entidades por danos eventualmente causados ao particular, ainda que tais prejuízos tenham sido provocados por ente privado o qual tenha acesso às informações pessoais em virtude do vínculo com o poder público. Resta evidente que houve esforço do legislador em construir uma forte proteção em torno das informações privadas.

A publicação de dados pessoais sem consentimento prévio vincula-se, em geral, à “proteção do interesse público e geral preponderante”, conforme §3º, inciso V do artigo 31. Trata-se de um “fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais” (DI PIETRO, 2016). Assim sendo, na LAI, esse é o principal fator para relativizar a proteção da informação pessoal.

Nesse contexto, a LAI tem sido propulsora da disseminação dos “dados abertos” preconizados no artigo 8º, §3º, incisos II e III. Trata-se de arquivos simples, tais como planilhas e texto em formato estruturado, contendo as mais diversas informações, com acesso rápido e desburocratizado. Nesse modelo, a publicidade de inúmeros dados pessoais, embora tenha o condão de invadir a privacidade, é admitida em nome da transparência pública.

Um exemplo é a publicação nominal da remuneração dos servidores. Embora tal informação possa ser considerada privada, nomes e vencimentos dos agentes públicos são publicados devido à relevância de tais informações, visto que concentram grande parcela dos gastos públicos. O servidor público tem sua esfera de informações pessoais reduzida em nome do controle, em conformidade com o que decidiu o Supremo Tribunal Federal ainda em 2015.³

Nesse contexto, a temática emerge novamente no ordenamento jurídico brasileiro. Aprovada sob o nº 13.709, a LGPD foi concebida para reforçar a tutela dos direitos da personalidade relativos à privacidade. Após oito anos de discussões legislativas, em agosto de 2018, o então presidente Michel Temer sancionou a lei, seguindo a tendência mundial de coibir o uso indiscriminado de dados pessoais. Após algumas mudanças em sua *vacatio legis* a maior parte da LGPD só entrou em vigor efetivamente em 2020, com a publicação da Lei nº 14.058.

Logo em seu primeiro artigo a LGPD apresenta seu principal intuito: o de resguardar os dados pessoais. A pretendida proteção à intimidade é almejada para regular a atividade das empresas privadas, mas aplica-se também ao poder público. São necessárias mudanças estruturais em todas as instituições do país, porém a maioria ainda não demonstra estar preparada para cumprir

³ Ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 652777, o Plenário do STF decidiu, por unanimidade, ser legítima a publicação nos sites mantidos pela Administração Pública do nome de servidores e dos valores de vencimentos e vantagens pecuniárias recebidos individualmente. A decisão, com repercussão geral reconhecida em setembro de 2011, foi aplicada a pelo menos 334 casos tratando do mesmo tema (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=290103>. Acesso em: 18 dez. 2019).

a LGPD integralmente (WILLEMIN, 2019). O despreparo das organizações poderá ter como consequência a imposição de indenizações, conforme dispõe o artigo 42 da LGPD.

Enquanto a LAI, no artigo 8º, impulsionou a divulgação de informações de maneira simples e direta, a LGPD destaca necessidade similar no artigo 25. Além disso, garante-se na LGPD uma infinidade de direitos ao verdadeiro titular dos dados pessoais conforme descrito nos artigos 16 e 17. Também se impõe uma série de medidas relacionadas à segurança e ao sigilo nos artigos 46 ao 49 da LGPD.

2 Deveres legais de transparência da Administração Pública

No atual contexto de transformação tecnológica, encontra-se também o crescente aprimoramento da transparência no setor público, permitindo ampliar a fiscalização por parte dos cidadãos. A publicidade dos atos administrativos permite que a sociedade e a imprensa mantenham vigilância constante sobre as ações do poder público e possibilita também uma rápida correção de erros, e ainda, a divulgação saudável dos acertos (CALVACANTE, 2016). A possibilidade de visualização e verificação dessas informações tem sido possível graças ao atual momento de amplo acesso às mídias digitais.

Ao observar quais dados devem constar nos Portais Governamentais, vê-se que a transparência pública é um caminho sem volta (BELLINE *et al.*, 2020). Porém, há muito para se avançar. Levantamento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, realizado em 2019, avaliou vários portais de transparência naquele estado, e o resultado final mostrou que quase metade dos órgãos analisados deixavam a desejar em alguns quesitos. Isto é, a informação disponível ao público não atendia integralmente aos marcos legais, como LAI, LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), entre outros, desrespeitando assim o direito à informação, uma garantia constitucional que permite ao cidadão exercer o controle social sobre a despesa pública.

A transparência nada mais é que a forma de efetivar o princípio da publicidade. Tal princípio é listado no *caput* do artigo 37 da CF/88 entre aqueles que regem toda a estrutura estatal. A exigência da publicidade requer dos governos que todos os atos sejam tornados públicos, salvo em caso de sigilo legal (FREIRE, 2007). Trata-se de um requisito a ser observado, para que o ato administrativo tenha eficácia, visto que somente a partir de sua divulgação poderão ser operados os efeitos externos. Sem a devida publicação, os atos do poder público, mesmo sendo válidos, podem não ter qualquer efetividade.

O acesso à informação está expresso no artigo 5º, inciso XXXIII, bem como no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216 da CF/88. Tal previsão constitucional torna a própria transparência pública um princípio implícito (CRUZ, 2016). Assim, a Constituição Cidadã conferiu à Administração Pública o dever de gerir a informação governamental, garantindo o direito de consulta a todos que dela necessitem.

Há ainda outras normas infraconstitucionais que tratam do tema. Nesse sentido, um dos principais marcos normativos que dizem respeito à transparência é a Lei Complementar (LC) nº 131 de 2009, que atualizou a LRF (LC nº 101/2000), a fim de que todos os entes federativos garantissem o “pleno conhecimento e acompanhamento”, pela sociedade, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, conforme redação do artigo 48, §1º, II da LRF.

Conhecida como Lei da Transparência, a LC nº 131/2009 agregou à LRF a necessidade de divulgação em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público. Ressalta-se que a LRF, especialmente com esta nova redação “estabelece que a verdadeira responsabilidade pressupõe ação planejada e transparente”, estimulando assim boas práticas neste assunto (CRUZ, 2016, p. 229).

É notório que a LRF aperfeiçoada aumentou sobremaneira o poder de fiscalização do cidadão comum. A partir deste marco jurídico houve grande impulso para o desenvolvimento dos portais de transparência. Ainda que alguns cumprissem apenas formalmente o que a lei exigia, tais portais possibilitaram que toda a população tivesse informações sobre a execução do orçamento; detalhes de despesas e receitas; gastos com pessoal; licitações; contratos; convênios; procedimentos administrativos em geral, e ainda outros dados dos órgãos públicos.

Ainda assim, a LAI é, de longe, a principal referência jurídica para o exercício do controle social da gestão pública. O controle social é essencial para existência da democracia, sendo exercido desde o processo de construção de políticas públicas até o acompanhamento da gestão por meio das informações da transparência (LIMA, 2019). A LAI ampliou o controle, fixando procedimentos que regulamentam a garantia fundamental de acesso à informação.

A transparência se manifesta de duas formas básicas: ativa e passiva. A transparência ativa se refere ao atendimento espontâneo e objetivo de critérios legais, nos quais a informação é publicada em um local acessível a todos, enquanto a transparência passiva se dá pelo atendimento de requisições expressas dos cidadãos (CRUZ, 2016). Nesse sentido, os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) são um meio eficaz de atender aos pedidos formulados. Cruz (2016, p. 230) aduz:

Implantado nas homepages das organizações públicas federais do poder executivo brasileiro, o e-SIC permite registrar demandas de qualquer cidadão brasileiro, dentro ou fora do território nacional, para qualquer informação de que necessite, desde que não sigilosa, sem ser obrigado a justificar sua necessidade.

Segundo a LAI, no caso dos órgãos federais, a ausência ou insuficiência de informação que ensejar reiteração da demanda implica consequente atuação corretiva da Controladoria-Geral da União. Além do e-SIC desenvolvido na modalidade virtual, o atendimento para este fim deve ser prestado de forma presencial (SIC). No entanto, é na forma *online* que se permite o acesso aos dados mantidos pelo poder público de forma mais rápida e eficaz.

Além da LAI e da LRF, outras normas infraconstitucionais trazem deveres de transparência. É o caso, por exemplo, da Lei de nº 9.784/99, que trata do processo administrativo e da Lei do Pregão, nº 10.520/02. A primeira legislação brasileira a tratar do tema foi a Lei nº 9.755/98, a qual, embora ainda não adotasse o termo “transparência”, elencou um amplo rol de informações sobre as contas públicas que deveriam ser fornecidas pelos órgãos e transparentes pelo Tribunal de Contas da União.

A LGPD é também exemplo de legislação que agrega exigências de transparência. Enquanto a LAI visa promover transparência ativa e passiva e também a proteção dos dados individuais, a LGPD, ao seu turno, objetiva assegurar aos seus titulares informações claras, precisas e de fácil acesso a seus registros, assim como os detalhes da forma de tratamento.

A proteção de dados pessoais reforçada pela LGPD assume limites diferentes quando se refere à transparência do Estado. Para Lima (2019, p. 307):

Em suma, nem o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, tampouco a Lei nº 13.709 de 2018 são capazes de proteger de modo absoluto os dados do particular, os quais devem ter acesso, tratamento e divulgação permitidos quando de algum modo guardem contato com a Administração Pública, conforme permissão infraconstitucional dada, por exemplo, pela Lei nº 12.527 de 2011, nos termos da interpretação ratificada pelo Supremo Tribunal Federal junto ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 219.780/PE e diversos entendimentos que lhe seguiram posteriormente, inteligência que também corrobora a própria autorização contida no artigo 23, da Lei nº 13.709/2018.

Nota-se a relativização do direito à privacidade frente ao dever de publicidade e à atividade investigativa do poder estatal. Nesses casos, a LGPD se propõe a permitir o exercício do controle sobre a própria Administração, reduzindo assim a esfera de intimidade dos agentes públicos em geral e permitindo que o poder público adentre na esfera pessoal para exercer suas competências.

Observa-se que nenhum outro comando legal foi revogado, seja ele relativo à transparência pública ou não. Conforme o entendimento expresso no artigo 64 da LGPD, permanecem vigentes todos os direitos e deveres colocados por outras legislações (COTS; OLIVEIRA, 2019). Essa afirmação inequívoca de vigência de outros dispositivos reforça o argumento de que as exigências normativas e principiológicas referentes à publicação de dados devem continuar a ser atendidas.

Ao contrário, a nova lei de proteção de dados traz novas exigências de transparência, pois condiciona a publicação de informações dos indivíduos à divulgação de como os órgãos públicos coletam e utilizam dados pessoais. Exemplo disso é que a própria LGPD define no artigo 6º, entre os princípios que a regem, o livre acesso (inciso V) e a transparência (inciso VI).

A presença de normas voltadas exclusivamente ao poder público na LGPD vem reforçar sua aplicação aos órgãos e entidades da Administração. Nota-se “essencial as disposições da LGPD dedicadas a normatizar o tratamento de dados por entes públicos, a fim não apenas de garantir o atendimento do interesse público, mas também para possibilitar maior transparência aos titulares do que, efetivamente, é feito com seus dados” (COTS; OLIVEIRA, 2019, p. 137). De fato, a proteção de dados pessoais passa a ser uma condição para o tratamento de dados também para todos os entes estatais no que se refere à coleta, utilização, transferência e publicação das informações em geral.

Por conseguinte, todas as demais exigências de transparência fundadas em outras normas já mencionadas, inclusive da LAI, permanecem inalteradas. Assim, todos os órgãos públicos deverão disponibilizar ao público, entre outras informações, o fundamento legal e o procedimento adotado para realizar o tratamento de dados pessoais.

Nesse sentido, o artigo 9º da LGPD traz um rol exemplificativo dos detalhes relacionados ao tratamento de dados pessoais, os quais devem ser tornados públicos. Revela-se que a LGPD trata o direito-dever de ser transparente, ao “a) prescrever que a informação deve ser clara, adequada e ostensiva (aspecto qualitativo); e b) elencar quais seriam os tipos de informação que deveriam constar do processo comunicativo (aspecto qualitativo)” (BIONI, 2019, p. 194). Neste caso, aplica-se tal entendimento tanto ao *caput* quanto aos incisos, para registrar que a transparência, quanto ao tratamento, deve ser capaz de elucidar o fluxo informacional ao titular dos dados.

Dessa forma, a LGPD assume um papel de norma regulamentadora de dispositivos da LAI, conforme depreende-se do *caput* artigo 23 da LGPD. As novas regras irão disciplinar a forma como o acesso à informação pessoal tratada pelo poder público deve ser promovido, a fim de harmonizar o respeito à privacidade do cidadão. Portanto, a transparência, no contexto da LGPD, é mais um dever, o de que a Administração Pública deve ser diáfana sobre suas práticas de utilização e disseminação de informações das pessoas com as quais lida.

3 A Matriz de Fiscalização dos tribunais de contas

Nota-se uma variedade de exigências normativas que os órgãos e entidades devem atender. Reforça-se que “incumbe ao gestor público realizar esforço de inventariar as leis, as normas ou os regulamentos que possam conter indicação das informações que devem ser tornadas públicas e serem divulgadas” (CRUZ, 2016, p. 231), e ainda, verificar de tempos em tempos se os dados estão acessíveis ao público. Isto significa que cumpre aos titulares dos órgãos uma enorme diligência para catalogar e atender todas as exigências legais.

A legislação esparsa por vezes dificulta o atendimento integral das normas, por isso, o controle fiscalizatório exercido por outros órgãos se torna também um instrumento de aperfeiçoamento dos portais. Visando tal aprimoramento, a ATRICON instituiu a Resolução nº 09/2018, definindo diretrizes a serem adotadas pelos tribunais de contas para fiscalizar a transparência, possibilitando uma rápida e completa análise, e também servindo de ferramenta direcionadora aos gestores públicos.

A matriz de critérios constante na mencionada resolução reúne um total de 134 requisitos relacionados ao tema e permite identificar se o ente fiscalizado atende a todas as regras estabelecidas em normas e recomendações, conforme a natureza de cada órgão ou entidade. Assim, os tribunais de contas, ao aplicarem esse instrumento em suas fiscalizações, podem contribuir para fomentar o aprimoramento da transparência, pois as diretrizes sintetizam todas as exigências legais e algumas recomendações baseadas em boas práticas.

Diversas das exigências contidas nessa matriz podem implicar na publicação de dados pessoais agora protegidos pela LGPD. Para compreender essa correlação é necessário compreender melhor o conceito de tratamento de dados pessoais e dados sensíveis, e assim utilizar tais definições como ponto de partida na análise dos critérios estabelecidos pela ATRICON na Resolução nº 09/2018. Tal compreensão visa depreender, de forma lógica, quais requisitos adotados pelos tribunais de contas para fins de fiscalização da transparência exigem dos órgãos a realização de operações de tratamento de dados pessoais.

Por conseguinte, se a exigência fiscalizatória requer o manuseio de informações que pertencem legalmente aos seus titulares, exigir-se-á, dos órgãos públicos, que atendam ao disposto na LGPD. Conforme já explanado, ainda que haja fundamento jurídico para publicação irrestrita dos dados pessoais por parte dos órgãos públicos, há também a necessidade de obedecer ao comando legal de tornar públicas também as respectivas informações correlatas às tratativas para operacionalizar a atividade de sua competência (Art. 23 LGPD).

Na legislação é possível encontrar conceitos convergentes relativos ao tratamento de dados pessoais. Em seu artigo 4º, a LAI traz no inciso IV a definição de tratamento como sendo a “produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação”. Neste mesmo sentido, a LGPD, em artigo 5º, traz entre os seus incisos a definição de tratamento que inclui “toda operação realizada com dados pessoais”.

Registra-se que as definições relativas ao tratamento dos dados, em ambas as leis mencionadas, referem-se necessariamente ao conjunto completo das operações envolvidas, abrangendo, portanto, desde a sua coleta, até a sua publicação, passando por todas as formas de uso, manipulação e disseminação das informações.

Por conseguinte, a LAI também define o que é a informação pessoal como sendo “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável” (LAI, Art. 4º, inc. V). Similarmente, na LGPD o mesmo conceito aparece vinculado ao termo “dado pessoal” (LGPD, Art. 5º, inc. I), acrescentando-se ao de natureza sensível, a delimitação quanto à “origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico” (inc. II).

Observou-se que enquanto a LAI optou por definir o que são “informações”, ou seja, conjuntos de dados armazenados em algum tipo de suporte documental ou tecnológico, a LGPD trouxe consigo o conceito de “dado”, o qual pode ser compreendido como uma unidade inferior de informação. Nota-se graus distintos ao analisar a semântica das palavras utilizadas. Enquanto os dados referem-se a elementos brutos, descontextualizados e desprovidos de sentido, a informação pode ser definida como um conjunto de dados que pode ser valorado, permitindo obter conhecimento sobre os fatos (SEMIDÃO, 2014). Embora dado e informação possam ser

considerados sinônimos, a definição mais apropriada para cada um destes verbetes diferencia o grau de conhecimento que proporcionam.

Assim sendo, a definição de informação pessoal que decorre da conclusão lógica destas duas normas refere-se ao conjunto de dados que permite identificar uma pessoa natural. Tal identificação torna-se de caráter sensível quando referir-se à etnia, religiosidade, pensamento filosófico ou político-partidário, preferências sexuais e informações biomédicas, como depreende-se dos artigos supramencionados.

Partindo deste pressuposto, é possível afirmar, por exemplo, que a combinação de nome e CPF, por permitir a identificação inequívoca de uma pessoa natural, tem caráter pessoal. Tal entendimento é corroborado com a leitura da Resolução STJ/GP nº 14/2016 do Superior Tribunal de Justiça, a qual, ao regulamentar a aplicação da LAI, definiu como informação pessoal conceito exemplificado por “endereço, telefones residencial e celular, número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF), número da carteira de identidade (RG), carteira funcional e passaporte de magistrados e servidores”.

Podem ainda ser considerados dados pessoais, a profissão, o endereço de domicílio, nomes de familiares, pois permitem identificar os titulares de tais informações. Por sua vez, o estado civil e a data de nascimento podem ser considerados sensíveis, por revelar aspectos mais íntimos. Ou seja, um simples formulário de cadastro que requeira o preenchimento desses dados está, portanto, sujeito às rígidas regras da LGPD.

Assim, a divulgação de peças processuais que contenham a qualificação de pessoas, ou laudos, exames e demais documentos que contenham quaisquer dados que, combinados, permitam identificar as pessoas envolvidas, podem ser consideradas operações sensíveis, sob a ótica da LGPD.

Por conseguinte, terão os titulares da informação assegurados direitos específicos quanto ao tratamento adequado e, em alguns casos, sujeição ao prévio consentimento para que possam ser utilizados. E, ainda que a disseminação da informação individual ocorra com outra base legal, em que se dispense a autorização prévia, estará o tratamento sujeito às demais regras impostas pela Lei de Proteção de Dados Pessoais.

A partir de tais definições, se torna possível a quantificação dos requisitos de transparência afetados pela LGPD, os quais estão listados como parâmetros de fiscalização pelos tribunais de contas. Destaca-se que a análise realizada considera a disposição de todos os critérios que compõem os quadros de preenchimento da matriz constante no anexo da resolução mencionada, tanto os de natureza comum como as de aplicação específica.

Conforme destacado na própria matriz, a parte comum refere-se àquela aplicável a todos os entes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, tribunais de contas, Ministério Público e Defensoria Pública. Havendo, portanto, aplicações de critérios distintos em alguns casos.

Ademais, entre os requisitos é possível identificar critérios essenciais, obrigatórios e recomendados. Ademais, alguns critérios não decorrem de exigência normativa, mas de boas práticas e cujo cumprimento não é compulsório. A análise segmentada por tipo de exigência, ou por matrizes específicas ou combinadas, não é objeto de estudo aprofundado neste trabalho, buscando-se uma análise holística sobre toda a composição de critérios.

Promoveu-se, inicialmente, três classificações distintas:

1 Contém: O requisito de transparência exige a publicação ou coleta de dados pessoais, portanto contém esse tipo de informação;

2 Pode conter: O requisito de transparência pode ser atendido com ou manuseio de dados pessoais, havendo assim a possibilidade de conter informações das pessoas envolvidas;

3 Não contém: O critério contido na matriz diz respeito a informações que em sua essência não implicam tratamento de dados de pessoas naturais, ou seja, não contém esse tipo de dado nas operações envolvidas.

Essa mesma classificação foi feita também com relação à presença de dados pessoais considerados sensíveis, conforme a definição da LGPD. A seguir são apresentadas as principais constatações. A Tabela 1 demonstra os resultados em relação à possibilidade de conter dados pessoais no atendimento do critério de transparência. A pesquisa demonstrou que mais da metade dos critérios dos requisitos presentes na matriz de fiscalização adotada pelos tribunais de contas exige, em alguma medida, operações de tratamento de dados pessoais.

Tabela 1 – Classificação dos critérios de transparência quanto aos dados pessoais

Classificação	Percentual	Quantidade
Contém	20%	27
Não contém	49%	66
Pode conter	31%	41
Total de critérios:		134

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em relação aos dados pessoais sensíveis, nota-se que não há, entre o rol de exigências de transparência descrito no anexo da resolução da ATRICON, critérios que remetam expressamente aos dados sensíveis. Entretanto, percentual significativo pode resvalar na publicação desse tipo de informação. A Tabela 2, a seguir, demonstra os resultados especificamente quantos à informação sensível.

Tabela 2 – Classificação dos critérios de transparência quanto aos dados sensíveis

Classificação	Percentual	Quantidade
Contém	0%	0
Não contém	55%	74
Pode conter	45%	60
Total de critérios:		134

Fonte: Elaborada pelo autor.

Restou demonstrado, ainda, que uma parte bastante significativa, na ordem de 45%, dos critérios listados pela ATRICON, pode envolver alguma operação de tratamento de informação pessoal sensível, e que, portanto, deve ser considerada pelos órgãos públicos para fins de elaboração de esclarecimentos ao cidadão, conforme exigido pelo artigo 23 da LGPD. Ao mesmo tempo, em nenhum dos critérios exige-se, de forma plena, a publicação de algum tipo de dado pessoal sensível, o que deixa claro que os órgãos não necessitarão fazer qualquer adequação que reduza a transparência.

A título exemplificativo, a Tabela 3, a seguir, destaca os principais critérios de transparência que implicam no tratamento de dados pessoais pelos órgãos públicos, para fins de publicação das informações. Todas as exigências listadas constam da matriz comum, ou seja, são exigíveis de todos os entes públicos, sendo considerados essenciais ou obrigatórios por força de dispositivo

legal. Nesse sentido, todos devem publicar em algum grau, informações que permitam atender de forma inequívoca ao critério listado.

Ao fazerem isso, podem ocultar de forma parcial (pseudonimizar) ou total (anonimizar) alguns dos dados pessoais presentes, porém ao fazerem isso para afastar a aplicação da LGPD, correm o risco de deixar de atender ao requisito de transparência. Nada obstante, a LGPD exige que sejam tratados apenas os dados pessoais essenciais para atender à finalidade (Art. 6º, III). Conclui-se, portanto, que independentemente de qual dado é publicado, sendo pertencente à alguma pessoa natural, o órgão deverá informar as hipóteses pelas quais faz a publicação para atender à LGPD (Art. 23, I).

Tabela 3 – Principais critérios de transparência que contém dados pessoais

Item	Subitem	Critério
4. Despesa	4.3	Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento
	4.12	Apresenta informações sobre transferências realizadas: com indicação de beneficiário
5. Recursos Humanos	5.1	Relação dos servidores
	5.2	Indicação de cargo e/ou função desempenhada por cada servidor
	5.4	Indicação da remuneração nominal de cada servidor
6. Diárias	6.1	Nome do beneficiário
	6.2	Cargo do beneficiário
	6.3	Número de diárias usufruídas por afastamento
	6.4	Período de afastamento
	6.5	Motivo do afastamento
7. Licitações, dispensas, inexigibilidades e atas de adesão-Srp	7.5	Resultado dos editais: (indica vencedor)
	7.8	Gravação de relatórios em diversos formatos
8. Contratos	8.1	Contratos na íntegra e termos aditivos
	8.2	Indicação do Fiscal do Contrato

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados da Resolução ATRICON nº 9/2018.

A pesquisa demonstrou que os próprios tribunais de contas são alguns dos órgãos públicos mais exigidos na matriz de critérios de transparência, especialmente no tocante à publicação de dados pessoais. Dentre os 134 requisitos mapeados, 19 são voltados exclusivamente para as cortes de contas, dos quais a maior parte, embora seja de natureza recomendada, pode conter dados sensíveis, por incluir a qualificação das partes, como no caso, da apresentação de elementos de defesa, a íntegra das decisões condenatórias e a publicação de dados recebidos de seus jurisdicionados.

Conclusão

A Lei nº 13.853/2019 deu mais robustez à LGPD por reforçar a estrutura de fiscalização de aplicação da norma com a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

Porém, a participação de entidades com interesses eminentemente comerciais e privados foi mais privilegiada, deixando de fora da gestão entidades da sociedade civil cuja atuação é voltada para a transparência pública.

Neste sentido, a LGPD poderia se tornar obstáculo para a divulgação de dados pessoais. Em tese, a mera publicação de nomes e CPF, por tratar-se de informações de identificação consideradas dados pessoais podem causar empecilhos à transparência pública (GALDINO, 2019). Para enfrentar tal controvérsia, é preciso rever alguns dispositivos da própria LGPD, os quais se aplicam especificamente ao Poder Público.

A primeira conclusão lógica da leitura do *caput* do artigo 23 é de que a LGPD se apresenta como instrumento regulador da LAI. Portanto, conforme descrito neste estudo, nenhuma disposição de transparência e acesso à informação foi derogada, mas alguns requisitos deverão ser observados a fim de garantir que o trato com os dados pessoais seja feito para atingir o cumprimento de disposições legais expressas.

Por conseguinte, todas as informações pessoais podem e devem continuar a ser publicadas para atender às exigências de transparência. Todavia, cada ente deverá tornar público: o porquê (fundamento normativo) e como é feita a coleta e a publicação (detalhamento dos procedimentos).

Notou-se ainda que a publicação de dados pessoais, pelo poder público ou até mesmo pelo particular, ainda que desprovida de expressa previsão legal, poderá ser amparada pela própria LGPD. Este é o entendimento trazido pela interpretação de incisos do artigo 7º da LGPD, por meio do qual se admite um juízo de valor quanto à prevalência de interesses coletivos frente aos direitos fundamentais da privacidade (BEPPU; PAIVA, 2019). A mesma conclusão se extrai ao analisar as demais bases legais para o tratamento, como o cumprimento de dever legal e o exercício de competências da Administração Pública.

Resta evidente que o poder público não auferiu qualquer escusa a obstaculizar a transparência, ao contrário, deve deixar transparente que medidas adota para proteger a informação pessoal, e quais exigências legais está atendendo ao divulgar dados que identificam inequivocamente os indivíduos.

Ademais, provou-se que nenhum dos critérios de transparência exige a publicação de dados sensíveis, não se exigindo qualquer tipo de consentimento prévio. Some-se a isto as previsões expressas que conferem ao poder público o dever de tratar dados no exercício de suas competências. Portanto, afasta-se a hipótese de que a LGPD pode ser utilizada como pretexto para diminuir o acesso à informação.

Assim sendo, a principal conclusão desta pesquisa sugere a inclusão imediata das novas exigências de transparência acrescidas pela vigência da LGPD na matriz de fiscalização proposta pelos Tribunais através da ATRICON. Portanto, ao regulamentar o uso de dados pessoais, a LGPD não reduz a transparência, mas permitirá, com a efetiva adesão por parte do poder público, ampliar os portais de transparência e os serviços de informação ao cidadão, uma vez que os órgãos e entidades precisam apresentar suas políticas de privacidade, sendo essa também uma forma de prestar contas do que é feito com as informações dos indivíduos no exercício de suas competências.

Abstract: This paper analyzes the relationship between personal data protection rules and government transparency requirements, through analysis of the inspection matrix proposed by the Association of Members of the Brazilian Courts of Accounts (ATRICON) through Resolution 09/2018 Atricon. The analysis is based on the requirements launched by Law No. 13,709 / 2018, called the General Law for the Protection of Personal Data (LGPD). This study approaches the legal and theoretical context around privacy

and the constitutional foundations that protect intimacy and private life, in contrast to access to information and public transparency, which derive from the supremacy of collective interest and rules related with publication of government acts, such as the Brazilian's laws of access to information (LAI) and fiscal responsibility (LRF). Briefly, the aim is to verify the impact and the occurrence of the personal data processing by the public authorities, to promote their protection without losing the advances and

instruments of transparency and social control exercised over the Public Administration.

Keywords: LGPD; Personal Data Protection; Privacy; Transparency; Access to information

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR ISO/IEC 27002: Tecnologia da informação – Técnicas de segurança – Código de prática para a gestão da segurança da informação*. Rio de Janeiro, 2005.
- ATRICON. Associação dos Membros do Tribunais de Contas do Brasil. *Resolução Atricon nº 09/2018*. Aprova as Diretrizes de Controle Externo ATRICON 3218/2018 relacionadas à temática Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados. 09 jan. 2019. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-092018/>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- BELLINE, Elyrouse C de O.; SILVA, Alexandre C. B.; MIRANDA, Luiz C.; ALBUQUERQUE, Francivaldo dos S.; DA SILVA, Valdemir. Transparência Pública, um caminho sem volta: Descrição das informações que devem constar nos Portais Governamentais. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 11, n. 37, p. 80-102, 2017. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/808/1166/>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- BEPPU, Ana Claudia; PAIVA, Tomás Filipe Schoeller Ribeiro. *Os fundamentos legais para tratamento de dados pessoais: os incisos I e IX do artigo 7º da Lei nº 13.709/2018*. In: BRANCHER, Paulo Marcos Rodrigues; BEPPU, Ana Claudia (Org.). *Proteção de dados pessoais no Brasil: uma nova visão a partir da Lei nº 13.709/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Presidência da República. Casa Civil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 08 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Lei da Transparência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.
- BRASIL. *Lei Nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. 1998. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm. Acesso em: 21 set. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 10.406, de 17 de julho de 2002*. Código Civil. 2002. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm. Acesso em: 08 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 21 set. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). 2002. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resolução STJ/GP n. 14 de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a Lei n. 12.527/2011 no Superior Tribunal de Justiça e dá outras providências. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/102846/Res%2014_2016_PRE.pdf. Acesso em: 26 set. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário com Agravo 652.777/SP*. Constitucional. Publicação, em sítio eletrônico mantido pelo município de São Paulo, do nome de seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos. Legitimidade. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrido: Ana Maria Andreu Lacambra. Relator: Min. Teori Zavascki, 23 de abril de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>. Acesso em: 21 set. 2020.
- CANCELIER, Mikhail Vieira de Lorenzi. O Direito à Privacidade hoje: perspectiva histórica e o cenário brasileiro. *Sequência*, Florianópolis: UFSC, n. 76, p. 213-240, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p213>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- CALVACANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da administração na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- COTS, Márcio; OLIVEIRA, Ricardo. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais Comentada*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.
- CRUZ, Claudio Silva da. Contas Públicas: Transparência e Credibilidade. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Org.). *O controle da administração na Era Digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- CUNTO, Raphael de; GALIMBERTI, Larissa; LEONARDI, Marcel. Direitos dos Titulares de Dados Pessoais. In: BRANCHER, Paulo Marcos Rodrigues; BEPPU, Ana Claudia (Org.). *Proteção de dados pessoais no Brasil: uma nova visão a partir da Lei nº 13.709/2018*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- FREIRE, Elias Sampaio. *Direito Administrativo: teoria, jurisprudência e 1000 questões*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- GALDINO, Manoel. *ABINC: Como conciliar transparência pública e proteção de dados? Nova lei é ameaça à transparência, confunde dado pessoal e identificação protege informações sobre políticos*. *PODER360*. 15 abr. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/congresso/como-conciliar-transparencia-publica-e-protecao-de-dados-questiona-manoel-galdino/>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO). *Avaliação dos Portais de Transparência*. Dez. 2019. Disponível em: http://paineis.tce.go.gov.br/extensions/Avaliacao_dos_Portais_de_Transparencia_2/Avaliacao_dos_Portais_de_Transparencia_2.html. Acesso em: 18 dez. 2019.
- LIMA, Diego Antonio Diniz. A Inaplicabilidade da Lei de Proteção de Dados no âmbito dos Tribunais de Contas. Análise constitucional, ponderação de princípios e exceções à regra. *In: Anais do I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas...* 11-14 nov. 2019. Curitiba: IRB, 2020. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Anais_CITC-final.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 8. ed. São Paulo: Método, 2019.
- LOBATO, Luisa Cruz; NEVES, Rafaela Teixeira. A natureza jurídica das decisões da assembleia geral e do conselho de segurança da ONU: a coexistência entre a opinio juris e o jus cogens. *In: CONPEDI/UNICURITIBA*. Florianópolis: FUNJAB, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2c463dfdde588f3b>. Acesso em: 13 set. 2020.
- STOFFEL, Roque. *A colisão entre direitos de personalidade e direito à informação*. São Leopoldo: Unisinos, 2000.
- SEMIDÃO, Rafael Aparecido Moron. *Dados, informação e conhecimento enquanto elementos de compreensão do universo conceitual da ciência da informação: contribuições teóricas*. Marília: UNESP, 2014. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciadaInformacao/Dissertacoes/semidao_ram_me_mar.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.
- UNIÃO EUROPEIA. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of The Council. *Official Journal of the European Union*, 4 maio 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>. Acesso em: 18 dez. 2019.
- WILLEMEN, Andrea. A importância do avanço nas leis de proteção de dados. *CONJUR*. Consultor Jurídico. Opinião. jan. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-28/opiniao-importancia-avanco-leis-protecao-dados>. Acesso em: 18 dez. 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

XAVIER, Marcelo Augusto Pedreira. Proteção de dados pessoais e transparência pública: uma análise da matriz de fiscalização dos tribunais de contas sob a ótica da LGPD. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 77-89, jul./dez. 2020.
