

Recomendações à CGU para fortalecimento da transparência (2023-2026)

Janeiro/2023

Síntese dos principais pontos de atenção e sugestões para avançar na agenda de integridade, participação e transparência.



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

Janeiro/2023

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

SUPERVISÃO

Marina Atoji

REDAÇÃO

Rebeca Lins e Jonas Coelho

Recomendações à CGU para o fortalecimento das agendas de transparência, participação e integridade (2023-2026)

1. Revisão da classificação de informações sigilosas e classificadas

Tendo em vista as atividades em curso diante das determinações do Presidente da República no [despacho presidencial de 1º de janeiro de 2023](#), que determinou a revisão dos sigilos de 100 anos com base no art. 31 da LAI a Transparência Brasil (TB) recomenda:

- **Condução transparente sobre a revisão dos sigilos de 100 anos** em toda a administração pública federal, dando resultados de fácil acesso e compreensão, para análise e avaliação da sociedade civil. Considerando que o uso indevido desse sigilo foi [quatro vezes maior na gestão Bolsonaro](#), é imprescindível uma revisão rigosa e uma divulgação ativa dessa iniciativa.

Com relação a outros tipos de restrição de acesso a informação, a TB recomenda:

- **Revogação do sigilo indevido aos pareceres jurídicos da AGU¹** que embasaram sanções ou vetos presidenciais a leis aprovadas no Congresso e impede que a sociedade tenha acesso às motivações da tomada de decisão após sua conclusão. Recomenda-se que a [CGU volte ao seu entendimento anterior](#) de que não é aplicável o sigilo profissional para o advogado-geral da União. Normativamente, é necessária a revogação do art. 19, inciso XVI da [Portaria AGU 529/2016](#), tornando sem efeito, o parecer nº [00015/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU](#). Esse parecer estendeu a aplicabilidade de tal restrição aos pareceres produzidos pelas

¹ Em 2021, a TB, com o apoio da Rede Liberdade, ingressou com ação civil pública contra o governo federal para reverter o sigilo.

consultorias jurídicas de todos os Ministérios e da Subsecretaria de Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República.

- Posterior divulgação em transparência ativa dos pareceres jurídicos e outros documentos que embasaram a atuação legislativa do Executivo (decretos, vetos, etc).
- Reavaliação de documentos classificados como **secretos e ultrassecretos** nos últimos quatro anos pela **Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)**, conforme possibilidade prevista no art. 35, inciso II da LAI e Art. 47 e inciso I do decreto nº 7.724/2012. Recomendamos que o ministro da CGU estabeleça um diálogo com a Casa Civil da Presidência da República, que preside a CMRI, para concretizar tal reavaliação.

2. Fomentar a correta harmonização entre transparência pública e proteção a dados pessoais

- Promover as mudanças necessárias² no Decreto nº 7.724/2012 para evitar incompatibilidades entre o acesso à informação e proteção aos dados pessoais, reiterando **a obrigatoriedade de publicizar informações de evidente interesse público** que não violem intimidade, vida privada, honra e imagem.
- Promover um **levantamento de dados retirados de sites e repositórios** públicos por suposta contrariedade à LGPD e orientar os órgãos quanto à

² " i. Emenda ao art. 58 15 para determinar que a restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada a priori para dados cadastrais gerados ou custodiados por órgãos públicos pois, em contextos de interesse público, são fundamentais para a identificação inequívoca de um indivíduo perante a sociedade ou o Estado. ii. No mesmo sentido, emenda do art. 58 de forma a reiterar que a restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada quando tais informações forem de evidente interesse público e sua divulgação não configurar violação da intimidade, vida privada, honra e imagem. iii. Acréscimo de artigo posterior ao art. 61 16 para retirar a necessidade de assinatura de termo de responsabilidade, vinculação à finalidade e responsabilização de uso indevido para casos de acesso e uso da informação pessoal de interesse público. O uso irrestrito garantido pelo art. 29, caput da Lei 14.129/2021 17 deve ser estendido à transparência passiva." Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas (2022). Disponível neste [link](#).

condução de testes de danos e medidas de mitigação de riscos visando à retomada da divulgação desses dados.

- Criar uma **instância permanente de diálogo institucional entre a Controladoria-Geral da União e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**, prevendo a realização de reuniões ordinárias periódicas (no mínimo trimestrais) e a transparência ativa das agendas, atas e resoluções/entendimentos/portarias eventualmente produzidos em seu âmbito.
- Promover ampla e intensiva formação de servidores da administração pública federal direta e indireta a respeito da inexistência de contradição entre a LGPD e a LAI.

3. Fortalecimento dos espaços de governança e participação social

- **Abrir a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) à participação social**, tornando-a uma instância efetivamente mista e revisora. De acordo com o Painel LAI, 96% dos recursos que chegam à CMRI mantêm a decisões pela não concessão da informação.
- Recuperar prestígio do país na atuação dentro da Parceria de Governo Aberto (OGP), atribuindo **orçamento adequado para realização das ações do plano de governo aberto**. Durante a construção do último plano houve tentativas de deslocar responsabilidades do governo para a sociedade civil – que dispõe de recursos extremamente escassos - porque o governo não dispunha de pessoal e orçamento necessários para viabilizar as ações.
- Criar um **espaço de diálogo institucional permanente entre representantes do Comitê Gestor do Portal Nacional de Contratações Públicas** e da sociedade civil, com periodicidade fixa. O cenário ideal, no entanto, seria reformar a Lei 14.133/2021 para incluir a sociedade civil no

Comitê Gestor, como propõe o PL 249/2022, aprovado pela Câmara dos Deputados.

- Revalorizar o **Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção** (CTPCC), de forma a garantir [responsividade às demandas da sociedade civil](#) e a inclusão do colegiado em processos de tomada de decisão relativos a políticas de transparência e integridade. Deve-se alterar o decreto 9.468/2018, para permitir a **convocação de reuniões deliberativas extraordinárias por iniciativa dos representantes da sociedade civil** que a compõem.
 - Em diálogo com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), alterar normativas para tornar **a composição do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA) paritária** entre administração pública federal e sociedade civil/academia e fixar realização de processos seletivos periódicos para definição de representantes da sociedade civil/academia. Recomenda-se ainda fortalecer a **INDA como espaço estratégico para a construção de diretrizes e padrões para a publicação de dados**.
- 4. Aprimoramento dos dados abertos no Portal de Transparência para garantir o reuso de dados de licitação, contratação, pagamento e notas fiscais para controle social efetivo³**
- Os dados abertos disponíveis pelo governo federal hoje não permitem ligar todo o processo de contratação pública, da abertura de um edital ao seu pagamento efetivo. A TB recomenda que, a CGU em parceria com o MGI, promovam **a integração dos bancos de dados de licitações, contratações, pagamentos e notas fiscais por meio de um identificador único** para que seja possível acompanhar todo o processo de contratação.

³ Para detalhes, acessar relatório da TB (2023) [Dados de contratações públicas do governo federal: um quebra-cabeças incompleto](#).

- Reestruturar o sistema de registro de licitações para permitir que os **empenhos sejam efetivamente registrados às respectivas licitações**. Atualmente, o preenchimento desse dado é feito de forma livre, com diversas falhas na inserção de informações que impossibilitam a relação automatizada de empenhos e licitações. Para 2020, por exemplo, não há dados de licitação preenchidos corretamente para dois terços dos empenhos.
- Há inúmeras inconsistências e erros no preenchimento de valores unitários em empenhos informados por diferentes órgãos do governo federal. É necessário que a CGU **promova ações para garantir que os órgãos preencham as informações corretamente**.
- A TB solicita a **disponibilização imediata de arquivos que relacionem empenhos de anulação/reforço para despesas antes de 2021**. Atualmente, o governo federal possui essas informações mas não disponibiliza nos dados abertos, inviabilizando o controle social efetivo para esse período.

5. Melhoria do sistema de monitoramento e controle do programa de infraestrutura escolar, em parceria com MEC e FNDE

Aproximadamente [2,5 mil obras de escolas e creches financiadas pelo FNDE estão paralisadas](#). Ao analisar dados de obras de escolas e creches financiadas por emendas do relator, a TB identificou que mais da metade dos montantes empenhados em 2020 e 2021 foi destinado a [1.939 obras que sequer foram aprovadas pelo FNDE](#). Em outro relatório, a TB identificou que, com o orçamento secreto, **o governo federal abandonou a sua função de condutor de política pública para dar espaço às demandas do Congresso**. Em 2020 [não há registros de um único empenho](#) do governo federal para esse fim. Neste contexto, a TB recomenda que:

- A CGU, em parceria com o MEC e o FNDE, reveja a distribuição de recursos a partir de critérios técnicos, dando a devida transparência e

atendendo à Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga o governo a garantir recursos para conclusão de obras já em andamento, para poder iniciar novas obras.

6. Promoção de transparência algorítmica do governo federal

Mapeamento realizado pela TB em parceria com CGU e MCTI e publicado em 2021, revelou o uso de dezenas de ferramentas de inteligência artificial por órgãos da administração pública federal. A partir da análise das ferramentas, foram elaboradas [recomendações de governança para o uso de IA pelo poder público](#). Apesar do contínuo uso e desenvolvimento de ferramentas que visam a melhoria da gestão pública, nenhuma medida de governança foi tomada, impedindo que a sociedade civil possa aferir eventuais riscos que essas ferramentas possam trazer a direitos fundamentais. Num contexto em que o PL de 21/2020 ainda se encontra em debate, a TB recomenda:

- Que o governo federal edite norma para obrigar todos os órgãos da administração pública federal direta e indireta a **publicarem ativamente, em um repositório único, informações das ferramentas de IA/ML em uso**.
- Que junto à publicação de informações mínimas, seja incluído uma autoavaliação de risco a direitos, como o [framework de avaliação de riscos](#) produzido pela TB.