A GOVERNANÇA DOS REGISTROS DE ACESSO À INTERNET NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS, ACCOUNTABILITY E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO ESTADO DIGITAL

GOVERNANCE OF INTERNET ACCESS LOGS IN PUBLIC ADMINISTRATION: PERSONAL DATA PROTECTION, ACCOUNTABILITY AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE DIGITAL STATE

Tatiana Fedrigo Dutra[1]
Yuri Fedrigo Dutra[2]

Resumo: A transformação digital da Administração Pública ampliou a produção e o tratamento de informações decorrentes da utilização de sistemas eletrônicos e do acesso à internet, atribuindo nova relevância jurídica aos registros digitais mantidos pelo Estado. O presente artigo analisa o regime jurídico aplicável à guarda e ao tratamento dos registros de acesso à internet à luz do Marco Civil da Internet, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e dos direitos fundamentais à privacidade, à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental, com base na legislação, na doutrina constitucional e na literatura sobre governança digital e accountability. Parte-se da hipótese de que os registros de acesso à internet mantidos pela Administração Pública não podem ser compreendidos apenas como instrumentos de identificação de usuários ou de investigação de ilícitos, mas também como mecanismos de governança digital, auditoria,

[1] Mestre em Administração Pública, UDESC, Graduada em Direito pela UEPG ORCID: https://orcid.org/0009-0004-8152-4486
[2] Doutora em Direito Público e políticas governamentais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3215-7243

ISSN: 2675-7451

segurança da informação e responsabilização administrativa. Os resultados indicam que a legitimidade da coleta, guarda e utilização desses registros depende da observância de parâmetros constitucionais de finalidade, necessidade, proporcionalidade e proteção dos direitos fundamentais, exigindo a compatibilização entre accountability institucional e proteção de dados pessoais. Conclui-se que os registros de acesso constituem elementos estruturantes da governança pública digital, cuja utilização deve ocorrer em conformidade com as exigências do Estado Democrático de Direito e com a tutela constitucional dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: governança digital; proteção de dados pessoais; direitos fundamentais; accountability; registros de acesso.

Abstract: The digital transformation of public administration has significantly increased the production, storage, and processing of information derived from the use of electronic systems and internet-based services. In this context, internet access logs have acquired growing legal relevance, extending beyond their traditional role in user identification and the investigation of unlawful conduct. This article examines the legal framework governing the retention and processing of internet access logs within public administration, considering the Brazilian Civil Rights Framework for the Internet (Marco Civil da Internet), the General Data Protection Law (LGPD), and the constitutional protection of privacy, personal data, and informational self-determination. The study adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach based on bibliographical and documentary research. It argues that internet access logs maintained by public authorities should be understood not merely as technical records but as instruments of digital governance, accountability, auditing, information security, and institutional oversight. The findings indicate that the legitimacy of collecting, storing, and using such records depends on compliance with constitutional standards of purpose limitation, necessity, proportionality, and protection of fundamental rights. The article concludes that internet access logs constitute a structural element of digital public governance and that their use must reconcile institutional accountability and information security with the constitutional

protection of personal data and individual freedoms in the digital state.

Keywords: digital governance; personal data protection; fundamental rights; accountability; internet access logs.

INTRODUÇÃO

A transformação digital do Estado alterou profundamente as formas de organização administrativa, prestação de serviços públicos e relacionamento entre governo e sociedade. Processos eletrônicos, portais institucionais, sistemas informatizados e serviços digitais passaram a desempenhar papel central na atuação estatal, produzindo e armazenando grandes volumes de informações relacionadas à utilização da internet por cidadãos e agentes públicos. Nesse contexto, os registros de acesso à internet assumem relevância crescente para a Administração Pública.

Tradicionalmente, esses registros foram associados à identificação de usuários e à investigação de ilícitos, especialmente a partir da disciplina introduzida pela Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). Entretanto, a expansão da governança digital, a intensificação do uso de plataformas eletrônicas pelo poder público e a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) ampliaram significativamente sua importância jurídica e institucional. Mais do que simples evidências técnicas, os registros de acesso passaram a integrar mecanismos de auditoria, rastreabilidade, segurança da informação, gestão de riscos, transparência e responsabilização administrativa.

Esse cenário evidencia uma tensão jurídica relevante: embora necessários à proteção da integridade dos sistemas e ao exercício das atividades de controle e accountability, os registros de acesso podem envolver informações potencialmente relacionadas à esfera privada dos indivíduos, exigindo compatibilização entre interesses institucionais de governança e a proteção de direitos fundamentais, especialmente a privacidade, a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa. Assim, a governança desses registros deixa de representar

questão meramente técnica ou operacional e passa a integrar o debate contemporâneo sobre os limites e responsabilidades da atuação estatal em ambientes digitais.

A proteção de dados pessoais deixou de constituir apenas questão associada à segurança da informação ou à eficiência administrativa, passando a integrar o conjunto de garantias voltadas à proteção da liberdade, da privacidade e da autonomia dos indivíduos em ambientes digitais. Nesse contexto, a disciplina jurídica dos registros de acesso à internet relaciona-se diretamente à proteção dos direitos fundamentais diante do crescente poder informacional exercido pelo Estado.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa consiste em verificar se os registros de acesso à internet mantidos pela Administração Pública podem ser interpretados exclusivamente à luz do Marco Civil da Internet ou se sua utilização demanda uma abordagem constitucionalmente orientada, capaz de compatibilizar os imperativos de governança digital e accountability administrativa com a proteção dos direitos fundamentais à privacidade, à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa.

Parte-se da hipótese de que os registros de acesso à internet mantidos por órgãos públicos constituem instrumentos de governança digital e accountability administrativa, mas sua legitimidade depende da observância de parâmetros constitucionais de finalidade, necessidade, proporcionalidade e proteção dos direitos fundamentais dos titulares dos dados.

METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratória e descritiva, desenvolvida mediante levantamento bibliográfico, documental. A abordagem qualitativa foi adotada em razão da necessidade de interpretação sistemática das normas jurídicas que disciplinam a guarda de registros eletrônicos e a proteção de dados pessoais na Administração Pública. Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória por abordar tema ainda pouco sistematizado na doutrina nacional sob a perspectiva da governança digital pública. Também possui natureza descritiva, pois busca identificar e analisar o regime jurídico aplicável aos registros de acesso à internet mantidos pela Administração Pública, à luz da proteção de dados

pessoais, da governança digital e da accountability institucional.

Os procedimentos metodológicos consistiram na análise da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), do Decreto nº 8.771/2016, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), além de normas administrativas relacionadas à segurança da informação e à gestão de recursos tecnológicos no setor público. Os dados foram examinados mediante técnica de análise jurídico-interpretativa, permitindo a construção de categorias analíticas relacionadas à governança digital, proteção de dados pessoais, guarda de registros eletrônicos, acesso às informações armazenadas e responsabilidade dos agentes públicos. Do ponto de vista do raciocínio científico, empregou-se o método dedutivo, partindo-se das premissas constitucionais relacionadas à proteção de dados pessoais, à segurança da informação e à governança pública para analisar sua incidência sobre os registros de acesso à internet mantidos pela Administração Pública.

GOVERNANÇA DIGITAL, ACCOUNTABILITY E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A transformação digital da Administração Pública não representa mera substituição de procedimentos analógicos por ferramentas tecnológicas. Trata-se de uma mudança estrutural na forma como o Estado produz informações, toma decisões, presta serviços e exerce mecanismos de controle. Nesse contexto, a governança digital emerge como um modelo de gestão voltado à utilização estratégica das tecnologias da informação para geração de valor público, aprimoramento da eficiência administrativa, ampliação da transparência e fortalecimento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas (OECD, 2014; OECD, 2020).

Essa perspectiva é reforçada pela OECD ao destacar que a governança digital não se limita à informatização de serviços, mas envolve estruturas de gestão da informação, mecanismos de coordenação institucional, gestão de riscos e sistemas de accountability orientados à geração de valor público e ao fortalecimento da capacidade estatal (OECD, 2014). Nesse modelo, os recursos tecnológicos deixam de desempenhar função meramente

instrumental e passam a integrar estratégias voltadas à melhoria da qualidade das decisões públicas e ao aperfeiçoamento da gestão governamental.

A literatura sobre governo digital destaca que a criação de valor público por meio de tecnologias digitais depende da existência de mecanismos de monitoramento, gestão da informação e accountability capazes de sustentar a tomada de decisão e a coordenação institucional (JANSSEN; ESTEVEZ, 2013; OECD, 2014).

Conforme Di Pietro (2023), a Administração Pública permanece submetida aos princípios da legalidade, eficiência, moralidade e publicidade, que orientam a atuação estatal e os mecanismos de controle administrativo. Em contextos marcados pela utilização intensiva de tecnologias digitais, a observância desses princípios adquire relevância adicional diante da crescente produção e circulação de informações no âmbito das organizações públicas.

Nessa perspectiva, as informações produzidas pelos sistemas informatizados do Estado deixam de possuir finalidade exclusivamente operacional para integrar estruturas mais amplas de governança da informação e gestão institucional. Conforme observam Janssen e Estevez (2013), a transformação digital no setor público demanda novas capacidades institucionais relacionadas à gestão da informação, coordenação organizacional e governança baseada em plataformas digitais.

É nesse cenário que os registros de acesso à internet assumem relevância jurídica ampliada. Tradicionalmente associados à identificação de usuários e à investigação de ilícitos, tais registros exercem funções que ultrapassam a simples observância dos deveres de guarda previstos pelo Marco Civil da Internet. Em ambientes administrativos digitalizados, os registros de acesso permitem reconstruir eventos, identificar incidentes de segurança, verificar acessos indevidos, auditar sistemas e atribuir responsabilidades pelos atos praticados nos ambientes informacionais do Estado.

A noção de accountability relaciona-se às exigências de transparência, prestação de contas, controle e responsabilização dos agentes públicos. Conforme assinala Bovens, trata-se de uma relação institucional na qual um ator tem o dever de informar e justificar sua atuação perante uma instância de controle, permanecendo sujeito à avaliação e às consequências decorrentes desse processo.[1] Nessa perspectiva, os logs constituem importantes

instrumentos de evidência para atividades de auditoria, controle e supervisão institucional. A partir das dimensões de answerability e enforcement propostas por Schedler, a relevância dos registros digitais torna-se ainda mais evidente. Esses mecanismos permitem não apenas a reconstrução dos fatos e a exigência de explicações acerca da atuação estatal, mas também a eventual responsabilização dos agentes envolvidos em condutas incompatíveis com os deveres funcionais[2].

Os registros de acesso à internet assumem relevância nesse contexto ao possibilitar a rastreabilidade das atividades realizadas em ambientes digitais, a reconstrução de eventos e a produção de evidências necessárias aos processos de auditoria, supervisão e responsabilização administrativa. A existência dessas informações contribui para tornar verificáveis as ações praticadas no ambiente digital da Administração Pública, reforçando mecanismos de controle e prestação de contas.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento dos mecanismos de controle decorrente da transformação digital não elimina a necessidade de proteção dos direitos fundamentais. A interpretação dos registros de acesso à internet não pode permanecer vinculada exclusivamente à lógica de retenção prevista no Marco Civil da Internet. A partir da perspectiva desenvolvida por Doneda (2021), a proteção de dados pessoais demanda análise dos riscos decorrentes da coleta, armazenamento e utilização das informações, não se restringindo à mera verificação da existência de autorização legal para o tratamento dos dados.

Sob essa ótica, a legitimidade da guarda dos registros passa a depender dos objetivos institucionais que justificam seu tratamento e dos mecanismos empregados para prevenir usos incompatíveis com os direitos dos titulares.

Nesse contexto, Mendes (2021) destaca que o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público deve observar os princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência e segurança, os quais constituem elementos essenciais para a legitimidade do tratamento das informações. Assim, a coleta e o armazenamento de registros de acesso à internet não podem ser justificados exclusivamente pela existência de autorização legal, exigindo também demonstração de sua pertinência em relação às finalidades institucionais

perseguidas.

A literatura contemporânea sobre proteção de dados pessoais tem ressaltado a estreita relação entre governança da informação, proteção dos direitos fundamentais e mecanismos de responsabilização institucional (MENDES; BIONI, 2021). Sob essa perspectiva, a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais pressupõe estruturas de governança capazes de assegurar transparência, gestão de riscos, responsabilização e segurança da informação.

Os registros de acesso à internet, portanto, não devem ser compreendidos apenas como objetos de guarda obrigatória, mas como elementos inseridos em mecanismos mais amplos de governança pública digital.

Sob a perspectiva constitucional, a proteção de dados pessoais passou a integrar o catálogo dos direitos fundamentais, constituindo importante projeção da dignidade da pessoa humana e da autodeterminação informativa na sociedade digital (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2024).

O reconhecimento constitucional da proteção de dados pessoais atribui nova densidade jurídica à disciplina dos registros de acesso à internet mantidos pela Administração Pública. Em ambientes digitais, a acumulação de informações relativas ao comportamento dos usuários amplia a capacidade estatal de monitoramento, tornando indispensável a observância de critérios constitucionais de finalidade, necessidade, proporcionalidade e controle institucional. Nesse contexto, a governança dos registros digitais deixa de representar simples técnica administrativa e passa a constituir instrumento de concretização dos direitos fundamentais na sociedade da informação.

Desse modo, qualquer mecanismo de monitoramento institucional deve observar critérios de legalidade, necessidade, proporcionalidade e finalidade, evitando práticas incompatíveis com a ordem constitucional.

GOVERNANÇA DOS REGISTROS DIGITAIS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A proteção de dados pessoais e da privacidade passou a ocupar posição central no

debate contemporâneo sobre direitos humanos em sociedades digitalmente mediadas. A expansão da capacidade estatal de coleta, tratamento e compartilhamento de dados exige a construção de mecanismos institucionais aptos a prevenir usos incompatíveis com os direitos fundamentais. Nesse contexto, a governança dos registros de acesso à internet pode ser compreendida como instrumento de proteção de direitos, na medida em que estabelece limites, responsabilidades e controles para o tratamento de informações potencialmente sensíveis.

A proteção dos direitos fundamentais em ambientes digitais também depende da existência de mecanismos institucionais de controle capazes de limitar o exercício arbitrário do poder estatal. Nesse sentido, O'Donnell sustenta que a accountability horizontal pressupõe a atuação de instituições públicas dotadas de competências para supervisionar, controlar e responsabilizar outras entidades estatais.[3] Sob essa perspectiva, a governança dos registros digitais pode contribuir para tornar verificáveis as práticas administrativas relacionadas ao tratamento de dados pessoais, fortalecendo mecanismos de controle compatíveis com o Estado Democrático de Direito.

A expansão da capacidade estatal de coleta, armazenamento e tratamento de informações digitais produz desafios que ultrapassam a dimensão administrativa da gestão pública. Em sociedades digitalmente mediadas, a utilização de registros eletrônicos relaciona-se diretamente à proteção da liberdade individual, da privacidade e da autodeterminação informativa. Por essa razão, os mecanismos de governança dos registros digitais devem ser compreendidos também como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais frente ao exercício do poder estatal em ambientes informacionais.

Conforme observa Deibert, a expansão das capacidades tecnológicas de vigilância amplia os riscos de monitoramento excessivo, concentração de poder informacional e enfraquecimento das garantias democráticas, exigindo estruturas institucionais capazes de limitar o exercício arbitrário do poder estatal em ambientes digitais. Nessa perspectiva, a governança dos registros de acesso à internet não pode ser orientada exclusivamente por objetivos de eficiência administrativa ou controle institucional. Trata-se de atividade que deve ser compatibilizada com a proteção da privacidade, da autodeterminação informativa e dos

demais direitos fundamentais dos titulares dos dados, de modo a assegurar que os mecanismos de monitoramento estatal permaneçam submetidos aos limites próprios do Estado Democrático de Direito.

A governança dos registros de acesso à internet não deve ser compreendida como uma oposição entre controle estatal e privacidade individual. Ao contrário, trata-se de um processo de harmonização entre accountability institucional, segurança da informação e proteção dos direitos fundamentais. Os registros eletrônicos constituem instrumentos relevantes para a governança pública digital, desde que sua coleta, armazenamento e utilização observem os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e pelas normas aplicáveis à segurança da informação.

Uma vez estabelecida a necessidade de compatibilizar a proteção dos direitos fundamentais com o exercício do poder estatal em ambientes digitais, importa examinar a função desempenhada pelos registros de acesso à internet no âmbito da governança pública.

A boa governança pública depende da capacidade institucional de produzir, organizar e utilizar informações confiáveis para subsidiar processos decisórios, mecanismos de controle e estratégias de gestão. Nesse contexto, os registros de acesso à internet, usualmente denominados logs, assumem papel relevante ao possibilitar a documentação das atividades realizadas em ambientes digitais e a rastreabilidade das ações praticadas por usuários e sistemas.

Os logs não constituem meros registros técnicos produzidos automaticamente pelas infraestruturas tecnológicas. Em perspectiva mais ampla, representam evidências digitais capazes de documentar eventos, reconstruir fluxos operacionais e registrar interações realizadas nos ambientes informacionais da Administração Pública. Sua utilização permite identificar a sequência de ações executadas, os recursos acessados e os momentos em que determinadas operações foram realizadas, conferindo maior transparência, verificabilidade e segurança aos processos digitais.

Sob a ótica da governança pública, esses registros contribuem para reduzir assimetrias informacionais entre gestores, órgãos de controle e demais atores responsáveis pela supervisão da atividade estatal. A partir deles, torna-se possível realizar auditorias,

verificar o cumprimento de políticas institucionais, monitorar a utilização de recursos tecnológicos e identificar eventuais desconformidades operacionais. Dessa forma, os logs fortalecem mecanismos de controle interno e externo e favorecem a accountability administrativa.

Essa compreensão encontra respaldo no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União, que reconhece o controle, o monitoramento, a gestão de riscos e a prestação de contas como componentes essenciais da boa governança pública (TCU, 2020). Nessa perspectiva, os registros de acesso representam instrumentos aptos a apoiar processos de auditoria, rastreabilidade, monitoramento e responsabilização institucional, contribuindo para a integridade e a confiabilidade da atuação administrativa.

A relevância dos logs também se manifesta no âmbito da gestão de riscos e da segurança da informação. Em organizações públicas cada vez mais dependentes de sistemas digitais, a identificação de acessos indevidos, incidentes cibernéticos, falhas operacionais ou usos incompatíveis dos recursos tecnológicos pressupõe a existência de registros íntegros, confiáveis e adequadamente protegidos. A disponibilidade dessas informações permite não apenas a investigação de ocorrências, mas também a adoção de medidas preventivas voltadas à proteção dos ativos informacionais e à continuidade dos serviços públicos digitais.

A manutenção de registros capazes de documentar a atuação administrativa constitui elemento relevante para a efetivação da accountability, uma vez que a prestação de contas pressupõe a disponibilidade de informações aptas à reconstrução dos fatos e à verificação da regularidade das condutas adotadas.[4]

A efetividade da accountability pressupõe mecanismos aptos a documentar, tornar verificáveis e submeter à avaliação os atos praticados pelos agentes públicos. Nesse contexto, os logs constituem importantes instrumentos de evidência para atividades de auditoria, controle e supervisão institucional. A partir das dimensões de answerability e enforcement propostas por Schedler, a relevância desses registros torna-se ainda mais evidente, pois eles permitem não apenas a reconstrução dos fatos e a exigência de explicações acerca da atuação estatal, mas também a eventual responsabilização dos agentes envolvidos em condutas incompatíveis com os deveres funcionais[5]

A importância desses registros, contudo, não se limita à finalidade tradicional de identificação de usuários ou ao cumprimento das obrigações de guarda previstas pelo Marco Civil da Internet. Em um contexto de transformação digital do Estado, os logs passam a integrar estruturas mais amplas de governança da informação, contribuindo para a transparência administrativa, a gestão de riscos, a segurança da informação e a conformidade regulatória. Sua utilização adequada fortalece a capacidade institucional do Estado e favorece a construção de ambientes digitais mais seguros, confiáveis e compatíveis com os princípios da boa administração pública.

Dessa forma, sustenta-se que os registros de acesso à internet devem ser compreendidos como instrumentos de boa governança pública e governança digital. Sua relevância contemporânea decorre da capacidade de apoiar atividades de auditoria, monitoramento, gestão de riscos, segurança da informação e accountability, contribuindo simultaneamente para a eficiência administrativa e para a proteção dos interesses públicos envolvidos na gestão dos ambientes digitais estatais.

A RELEITURA DO MARCO CIVIL DA INTERNET À LUZ DA LGPD

A promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais produziu significativa reconfiguração do regime jurídico aplicável aos registros eletrônicos mantidos por órgãos públicos. Embora o Marco Civil da Internet já previsse deveres relacionados à guarda e ao sigilo dos registros de conexão e de acesso a aplicações, a LGPD acrescentou uma nova dimensão interpretativa baseada na finalidade do tratamento, na minimização dos dados e na responsabilização dos agentes encarregados de sua gestão.

A LGPD incorporou mecanismos orientados à responsabilização, à transparência e à demonstração de conformidade no tratamento de dados pessoais (MENDES; BIONI, 2021). Sob essa ótica, a gestão dos registros eletrônicos deixa de representar simples cumprimento formal de obrigações legais e passa a integrar mecanismos institucionais voltados à prevenção de riscos, à proteção dos titulares de dados e à demonstração de conformidade regulatória.

Tradicionalmente, a análise dos registros de acesso concentrava-se na observância

dos prazos de retenção previstos nos arts. 13 e 15 do Marco Civil da Internet. Contudo, a entrada em vigor da LGPD impõe uma abordagem mais abrangente, na qual a legitimidade do tratamento dos dados não decorre apenas da existência de autorização legal para armazenamento, mas também da demonstração de sua necessidade para a consecução de objetivos institucionais legítimos.

Os princípios da finalidade, adequação e necessidade previstos no art. 6º da LGPD exigem que a Administração Pública justifique a retenção dos registros à luz de finalidades concretas relacionadas à segurança da informação, à gestão de riscos, à auditoria institucional e à proteção dos serviços públicos digitais. Em outras palavras, a guarda dos registros não se legitima apenas porque a lei autoriza sua manutenção, mas porque sua utilização atende funções relevantes para a governança pública. Essa releitura desloca o foco da discussão jurídica da simples obrigação de guarda para a qualidade da governança da informação exercida pelo Poder Público.

O elemento central deixa de ser exclusivamente o prazo de retenção e passa a ser a demonstração da finalidade institucional do tratamento realizado. Consequentemente, os registros eletrônicos devem ser interpretados a partir de um regime normativo integrado, composto pelo Marco Civil da Internet, pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e pelos princípios constitucionais da eficiência, transparência, proporcionalidade e segurança jurídica. Em consequência, os arts. 13 e 15 do Marco Civil da Internet não devem ser interpretados apenas como regras de retenção temporal, mas também como mecanismos submetidos aos princípios da governança de dados previstos pela LGPD.

A legalidade da guarda não afasta a necessidade de demonstração de finalidade, minimização e proporcionalidade no tratamento das informações.

A ACCOUNTABILITY ADMINISTRATIVA COMO FUNDAMENTO DA RETENÇÃO DOS REGISTROS

Em organizações públicas intensamente digitalizadas, a accountability depende da existência de informações capazes de documentar as ações realizadas pelos agentes públicos

nos sistemas institucionais. Nessa perspectiva, os registros de acesso assumem papel relevante por fornecerem evidências objetivas sobre a utilização dos recursos tecnológicos disponibilizados pela Administração. A capacidade de rastrear ações realizadas em ambientes digitais permite identificar responsabilidades, verificar conformidade normativa e analisar a regularidade da atuação administrativa. Os registros tornam possível reconstruir eventos e compreender processos decisórios, contribuindo para maior transparência institucional e para o fortalecimento da fiscalização realizada pelos órgãos de controle. Além disso, os logs auxiliam na proteção do patrimônio informacional do Estado. Em um cenário marcado pelo aumento dos riscos cibernéticos, a manutenção de registros adequados constitui requisito indispensável para a investigação de incidentes de segurança, para a continuidade dos serviços públicos digitais e para a preservação da confiança dos usuários nos sistemas eletrônicos governamentais. Sob a ótica da governança pública, os logs atuam como mecanismos de redução da assimetria de informações entre gestores, órgãos de controle e sociedade. Ao documentarem a utilização dos sistemas institucionais, criam condições para auditorias independentes, verificação de conformidade regulatória e identificação de fragilidades operacionais. A sua ausência comprometeria não apenas a segurança da informação, mas também a capacidade do Estado de demonstrar a regularidade de sua atuação. Sob essa ótica, os registros de acesso não devem ser concebidos apenas como mecanismos voltados à investigação de ilícitos ou ao atendimento de determinações judiciais. Sua principal função contemporânea reside na promoção da accountability administrativa e da boa governança institucional, permitindo que a Administração Pública exerça suas atividades de maneira mais transparente, eficiente e responsável. Portanto, a manutenção dos logs deve ser compreendida como elemento estruturante da governança digital do Estado, articulando objetivos de auditoria, transparência, gestão de riscos, segurança da informação e proteção de dados pessoais em um modelo de administração pública orientado pelos princípios constitucionais da boa governança e da responsabilização democrática.

MONITORAMENTO INSTITUCIONAL E LIMITES CONSTITUCIONAIS

O reconhecimento da função estratégica dos registros de acesso não autoriza práticas incompatíveis com os direitos fundamentais. A Constituição Federal, o Marco Civil da Internet e a LGPD asseguram proteção à privacidade, ao sigilo das comunicações e à proteção dos dados pessoais.

Tais direitos, contudo, não possuem caráter absoluto e devem ser harmonizados com outros valores constitucionais relevantes, especialmente a segurança da informação, a eficiência administrativa e a proteção do patrimônio público.

O monitoramento não pode ser utilizado como instrumento de vigilância indiscriminada, mas deve estar vinculado a finalidades institucionais legítimas e previamente definidas. Ao analisar os impactos do atual ecossistema digital sobre a sociedade civil, Deibert (2020) destaca que a expansão das tecnologias de vigilância e coleta de dados amplia riscos relacionados à privacidade, à autonomia individual e ao controle democrático das infraestruturas digitais.

Por essa razão, mecanismos de registro e monitoramento devem ser acompanhados de controles institucionais, limites normativos e garantias de proteção de dados capazes de impedir usos incompatíveis com o regime democrático.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO PROVEDORA DE CONEXÃO E PROVEDORA DE APLICAÇÃO

A Administração Pública desempenha simultaneamente funções compatíveis com a figura de provedora de conexão e de provedora de aplicações de internet. Ao disponibilizar redes corporativas a servidores, colaboradores e usuários autorizados, exerce atividade semelhante à dos provedores de conexão. Por outro lado, ao oferecer portais eletrônicos, sistemas processuais e serviços digitais aos cidadãos, atua como provedora de aplicações. Essa dupla condição justifica a incidência dos deveres de guarda previstos pelo Marco Civil da Internet. Contudo, a interpretação dessas obrigações deve ser orientada pelos princípios da

governança digital e da proteção de dados pessoais, assegurando utilização proporcional, segura e transparente dos registros armazenados. A caracterização da Administração Pública como provedora de conexão ou provedora de aplicações não possui relevância meramente classificatória. A definição da natureza da atividade exercida influencia diretamente as obrigações relacionadas à guarda dos registros, aos prazos de retenção e aos mecanismos de segurança exigidos pela legislação. Sob a perspectiva da governança digital, entretanto, tais deveres não devem ser compreendidos apenas como exigências formais impostas pelo Marco Civil da Internet, mas como instrumentos voltados à proteção dos ativos informacionais do Estado, à garantia da integridade dos serviços públicos digitais e ao fortalecimento da accountability institucional.

CONCLUSÃO

A pesquisa demonstrou que a compreensão tradicional dos registros de acesso à internet, centrada exclusivamente nas obrigações de guarda previstas pelo Marco Civil da Internet, revela-se insuficiente para explicar sua função no contexto da transformação digital da Administração Pública. Em ambientes institucionais intensamente digitalizados, esses registros desempenham papel estratégico para a governança pública, constituindo mecanismos de rastreabilidade, auditoria, gestão de riscos, segurança da informação e accountability administrativa.

A análise integrada da Constituição Federal, do Marco Civil da Internet, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da literatura contemporânea sobre governança digital permitiu identificar que a legitimidade da guarda e do tratamento dos registros de acesso não decorre apenas da existência de autorização legal. Sua manutenção exige a demonstração de finalidades institucionais legítimas e a observância dos princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência e segurança, que orientam o tratamento de dados pessoais pelo Poder Público.

Verificou-se, ainda, que os logs constituem instrumentos relevantes de boa governança pública, na medida em que favorecem a rastreabilidade das ações realizadas em

ambientes digitais, reduzem assimetrias informacionais, apoiam processos de auditoria, fortalecem mecanismos de controle interno e externo e contribuem para a proteção dos ativos informacionais estatais. Sua função contemporânea ultrapassa a perspectiva tradicional de identificação de usuários ou investigação de ilícitos, passando a integrar estruturas mais amplas de governança da informação, gestão de riscos e accountability institucional.

Sob a perspectiva constitucional, a utilização dos registros de acesso exige a harmonização entre os interesses públicos relacionados à segurança da informação, à eficiência administrativa e à continuidade dos serviços digitais e os direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais. A governança desses registros pressupõe mecanismos institucionais capazes de assegurar transparência, responsabilização, conformidade regulatória e proteção efetiva dos titulares dos dados.

Além de promover a transparência e a rastreabilidade das ações administrativas, tais mecanismos contribuem para o fortalecimento de controles institucionais compatíveis com a lógica da accountability horizontal, reduzindo riscos de exercício arbitrário do poder estatal e reforçando garantias associadas ao Estado Democrático de Direito.

A interpretação proposta mostra-se compatível com os princípios da legalidade, eficiência, publicidade e controle que orientam a atuação administrativa (DI PIETRO, 2023). De igual modo, alinha-se à literatura contemporânea de proteção de dados pessoais, que atribui às estruturas de governança papel central na legitimação do tratamento de informações pelo Poder Público, exigindo não apenas bases legais para a coleta e retenção dos dados, mas também mecanismos permanentes de gestão de riscos, transparência e responsabilização institucional (MENDES; BIONI, 2021).

Conclui-se que os registros de acesso à internet mantidos pela Administração Pública devem ser compreendidos como instrumentos de governança digital e accountability institucional, cuja utilização deve observar os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, pelo Marco Civil da Internet e pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A principal contribuição deste estudo consiste em propor uma interpretação integrada desses regimes normativos, reconhecendo os logs como elementos estruturantes da governança pública digital. Tal abordagem contribui para o fortalecimento da segurança da informação, da

proteção de dados pessoais, da transparência administrativa e dos mecanismos democráticos de controle e responsabilização do Estado.

Além de contribuir para a interpretação jurídica dos registros eletrônicos produzidos pela Administração Pública, a abordagem proposta amplia o debate sobre governança digital no setor público brasileiro ao reconhecer os logs como instrumentos simultaneamente voltados à proteção de dados, à segurança da informação, à gestão de riscos e ao fortalecimento da accountability democrática. Dessa forma, o estudo reforça a necessidade de que a Administração Pública desenvolva modelos de governança informacional capazes de compatibilizar eficiência administrativa, conformidade regulatória e proteção dos direitos fundamentais em ambientes digitais cada vez mais complexos.

REFERÊNCIAS

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. European Law Journal, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações e outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

DEIBERT, Ronald J. Reset: reclaiming the internet for civil society. Toronto: House of Anansi Press, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DONEDA, Danilo. Da privacidade à proteção de dados pessoais: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MENDES, Laura Schertel. Proteção de dados pessoais: fundamentos e aplicação da LGPD. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MENDES, Laura Schertel Ferreira; BIONI, Bruno Ricardo (coord.). Tratado de proteção de dados pessoais. Rio de Janeiro: Forense, 2021. xxii, 741 p. ISBN 9788530991517.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. Journal of Democracy, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm. Acesso em: 9 set. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Digital Government Index 2019 Results. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-results.htm. Acesso em: 9 set. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (ed.). The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

JANSSEN, Marijn; ESTEVEZ, Elsa. Lean government and platform-based governance: doing more with less. Government Information Quarterly, Amsterdam, v. 30, supl. 1, p. S1-S8, 2013. DOI: https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003.