

Governança da proteção de dados no Poder Legislativo estadual: institucionalização regulatória e tensões entre LGPD e transparência no caso da ALESP

Data Protection Governance in the State Legislative Branch: Regulatory Institutionalization and Tensions between the LGPD and Transparency in the Case of ALESP

Gobernanza de la protección de datos en el Poder Legislativo estatal: institucionalización regulatoria y tensiones entre la LGPD y la transparencia en el caso de la ALESP

GT09 - Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Guilherme Henrique dos Santos Vicente de Azevedo, FEA-RP/USP
Victor Corrêa, UNESP

RESUMO

A implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) impôs novas exigências organizacionais aos órgãos da Administração Pública, incluindo o Poder Legislativo estadual, historicamente orientado por fortes deveres de transparência. Este artigo analisa a institucionalização da governança da proteção de dados na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), à luz do neoinstitucionalismo organizacional. A partir de um estudo de caso qualitativo, que combinou observação participante, análise documental e entrevista semiestruturada, examinam-se as estruturas formais adotadas, os mecanismos de gestão de riscos e as tensões entre proteção de dados e publicidade administrativa. Os resultados indicam que a implementação da LGPD na ALESP ocorre por meio de um processo incremental de institucionalização, marcado por pressões isomórficas decorrentes do novo marco regulatório e por evidências de desacoplamento parcial entre estruturas formais e práticas administrativas. Conclui-se que a conformidade com a LGPD, no contexto legislativo estadual, desenvolve-se de maneira gradual e seletiva, condicionada pela coexistência de lógicas institucionais potencialmente tensionadas, como transparência e privacidade. O estudo contribui para o debate sobre governança de dados no setor público ao interpretar a implementação regulatória como dinâmica organizacional, e não apenas como adequação normativa.

Palavras-chave: Governança Pública; Lei Geral de Proteção de Dados; Transparência Pública; Poder Legislativo; Conformidade regulatória.

ABSTRACT

The implementation of Brazil's General Data Protection Law (LGPD) has imposed new organizational requirements on public sector institutions, including state legislative bodies historically guided by strong transparency obligations. This article analyzes the institutionalization of data protection governance within the Legislative Assembly of the State of São Paulo (ALESP) through the lens of neo-institutional organizational theory. Based on a qualitative case study combining participant observation, document analysis, and a semi-structured interview, the study examines the formal structures adopted, risk management mechanisms, and the tensions between data protection and administrative transparency. The findings indicate that LGPD implementation within ALESP unfolds as an incremental process of institutionalization, shaped by isomorphic pressures stemming from the new regulatory framework and by evidence of partial decoupling between formal structures and administrative practices. Compliance with the LGPD in the state legislative context thus develops gradually and selectively, conditioned by the coexistence of potentially competing institutional logics, such as transparency and privacy. The study contributes to the literature on public sector data governance by interpreting regulatory implementation as an organizational dynamic rather than merely a process of formal legal compliance.

Keywords: Public Governance; General Data Protection Law (LGPD); Public Transparency; Legislative Branch; Regulatory Compliance.

RESUMEN

La implementación de la Ley General de Protección de Datos (LGPD) en Brasil ha impuesto nuevas exigencias organizacionales a los órganos de la Administración Pública, incluido el Poder Legislativo estatal, históricamente orientado por fuertes deberes de transparencia. Este artículo analiza la institucionalización de la gobernanza de la protección de datos en la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo (ALESP), a la luz del neoinstitucionalismo organizacional. A partir de un estudio de caso cualitativo que combinó observación participante, análisis documental y entrevista semiestructurada, se examinan las estructuras formales adoptadas, los mecanismos de gestión de riesgos y las tensiones entre la protección de datos y la publicidad administrativa. Los resultados indican que la implementación de la LGPD en la ALESP ocurre mediante un proceso incremental de institucionalización, marcado por presiones isomórficas derivadas del nuevo marco regulatorio y por evidencias de desacoplamiento parcial entre estructuras formales y prácticas administrativas. Se concluye que la conformidad con la LGPD, en el contexto legislativo estatal, se desarrolla de manera gradual y selectiva, condicionada por la coexistencia de lógicas institucionales potencialmente tensionadas, como la transparencia y la privacidad. El estudio contribuye al debate sobre gobernanza de datos en el sector público al interpretar la implementación regulatoria como una dinámica organizacional, y no únicamente como adecuación normativa.

Palabras clave: Gobernanza pública; Ley General de Protección de Datos; Transparencia pública; Poder Legislativo; Cumplimiento regulatorio.

1. Introdução:

A emergência da privacidade como uma questão central na era digital é reflexo direto da intensificação histórica da coleta, do armazenamento e do uso de dados pessoais em larga escala. O avanço tecnológico, especialmente a partir da popularização da internet e das redes sociais, ampliou significativamente a capacidade de processamento de informações, transformando não apenas a forma como empresas se relacionam com seus consumidores, mas também como os governos gerenciam dados de cidadãos e estruturam suas políticas públicas.

No âmbito estatal, esse processo ganhou contornos mais complexos a partir do início do século XXI, quando eventos como os atentados de 11 de setembro de 2001 impulsionaram a ampliação de mecanismos de vigilância governamental, especialmente nos Estados Unidos, com a promulgação do USA Patriot Act. A lógica da segurança nacional passou a justificar o tratamento massivo e o cruzamento de dados pessoais, muitas vezes em cooperação com grandes empresas de tecnologia, deslocando o debate da privacidade individual para um campo marcado por tensões entre liberdade, segurança e controle estatal.

Entretanto, a ampliação da coleta e do uso de dados pessoais sem limites normativos claros revelou riscos significativos, tais como a vigilância em massa, a utilização indevida de informações, a formação de perfis comportamentais e a ocorrência de vazamentos de dados sensíveis. Tais fenômenos evidenciaram que a privacidade deixou de ser apenas um direito individual para se tornar um desafio institucional e democrático, com impactos diretos sobre os titulares de dados, sobre a confiança social nas instituições públicas e sobre a própria soberania informacional dos Estados.

Diante desse cenário, a sociedade passou a demandar marcos regulatórios capazes de disciplinar o tratamento de dados pessoais e assegurar maior transparência quanto às práticas adotadas por organizações públicas e privadas. Na União Europeia, esse movimento resultou na promulgação do General Data Protection Regulation (GDPR), em vigor desde 2018; nos Estados Unidos, destacam-se legislações como a California Consumer Privacy Act (CCPA); e, no Brasil, a proteção de dados pessoais foi instituída com a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), posteriormente elevada à condição de direito fundamental pela Emenda Constitucional nº 115/2023.

No contexto brasileiro, a LGPD impôs obrigações relevantes à Administração Pública, que passou a figurar não apenas como agente executor de políticas públicas, mas também como controladora de extensos volumes de dados pessoais. A criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e a aplicação de sanções administrativas, inclusive a órgãos governamentais, evidenciaram que o setor público não está imune a falhas de governança, segurança da informação e conformidade normativa, conforme demonstram casos recentes

envolvendo órgãos da administração pública direta e indireta¹. Nesse sentido, a promulgação da LGPD pode ser compreendida não apenas como inovação normativa, mas como introdução de novas pressões institucionais sobre organizações públicas, exigindo a criação de estruturas formais de governança e mecanismos internos de conformidade

Entretanto, apesar do avanço normativo, observa-se que a literatura acadêmica ainda carece de estudos empíricos voltados à análise da implementação da LGPD no âmbito do Poder Legislativo, especialmente em nível estadual, bem como sobre como tais normas são internalizadas nas estruturas de governança. Essa percepção é ratificada por uma busca bibliográfica sistemática, realizada entre 2020 e 2025 nos portais de Periódicos da CAPES, na rede SciELO e no Portal de Revistas da USP, na qual não foram identificadas publicações que analisassem especificamente a governança de dados no âmbito de casas legislativas estaduais. Tal lacuna é relevante, uma vez que o Legislativo ocupa posição singular no arranjo institucional democrático, sendo simultaneamente espaço de transparência, deliberação política e produção normativa, ao mesmo tempo em que realiza atividades administrativas que envolvem o tratamento contínuo de dados pessoais de servidores e cidadãos.

Diante desse contexto, o presente artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: em que medida o modelo de governança da proteção de dados adotado pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) vem sendo institucionalizado de forma a assegurar conformidade com a LGPD sem comprometer os deveres de transparência inerentes ao Poder Legislativo?

Para tanto, o objetivo geral do estudo é analisar o modelo institucional de governança da proteção de dados pessoais na ALESP, considerando suas estruturas normativas, práticas administrativas e mecanismos de controle. Especificamente, pretende-se: i) examinar o arcabouço normativo e organizacional instituído para o cumprimento da LGPD; ii) analisar as práticas de gestão, mapeamento e proteção de dados pessoais adotadas pela instituição; e iii) identificar os principais limites, desafios e tensões decorrentes da conciliação entre proteção de dados e transparência pública no âmbito do Poder Legislativo estadual.

Ao adotar um estudo de caso qualitativo da ALESP, este artigo busca contribuir para o debate sobre governança de dados no setor público ao examinar como novas exigências regulatórias são internalizadas em uma casa legislativas estadual submetida simultaneamente a pressões por conformidade normativa e elevados padrões de transparência. Assim, a análise oferece subsídios para compreender os desafios organizacionais envolvidos na implementação da LGPD em ambientes institucionais complexos.

2. Referencial teórico

2.1 Lente interpretativa

Para compreender a implementação da LGPD no âmbito do legislativo, objeto deste estudo, serão utilizadas as lentes teóricas interpretativas provenientes do neoinstitucionalismo organizacional, partindo da premissa de que organizações públicas são moldadas não apenas por critérios de eficiência administrativa, mas por pressões institucionais que influenciam a adoção de estruturas formais, práticas e discursos voltados à obtenção de legitimidade.

Nesta perspectiva, Frumkin e Galaskiewicz (2004) destacam a vulnerabilidade das organizações públicas a sofrer do isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983), a saber: i) coercitivo, decorrente de pressões legais e regulatórias que impõem padrões de conformidade; ii) normativo, relacionado à difusão de práticas e modelos técnicos; e iii) miméticos, que ocorrem a partir da replicação de ações consideradas legítimas ou bem sucedidas, diminuindo os riscos e incertezas. Mohd Nadzari, Yussof, & Zakaria (2025) evidenciam o uso desses elementos teóricos para compreensão dos complexos fenômenos de transformação em curso em organizações públicas.

Para além do isomorfismo como forma de adoção presente nas organizações públicas, é necessário destacar o que Meyer e Rowan (1977) denominam como desacoplamento entre as estruturas formais e às práticas

¹ Autoridade Nacional de Proteção de Dados. (2023). *Relatório de instrução n.º 4/2023/FIS/CGF/ANPD* (Processo n.º 00261.001886/2022-51). <https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/ri-sesc-sc-00261001886202251-autos-publicos.pdf>

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. (2024). *Relatório de instrução n.º 1/2024/CGF/ANPD* (Processo Administrativo n.º 00261.000305/2023-44). Ministério da Justiça e Segurança Pública. https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/relatorio-de-instrucao-1_2024.pdf

efetivas, sendo este um modo de atender expectativas externas de legitimidade sem alterar integralmente os padrões operacionais internos. Esse fenômeno não deve ser compreendido como mera incongruência, mas como estratégia organizacional em contextos nos quais múltiplas lógicas institucionais coexistem.

No âmbito da administração pública, especialmente em instituições submetidas simultaneamente a exigências de transparência e de proteção de dados pessoais, podem emergir tensões entre distintas lógicas normativas. De um lado, a lógica da publicidade e do controle social; de outro, a lógica da privacidade e da minimização de dados. A interação entre essas lógicas pode produzir arranjos institucionais híbridos, nos quais a conformidade normativa se desenvolve de maneira gradual, com distintos níveis de internalização organizacional. Assim, a incorporação dessa perspectiva teórica permite compreender a implementação da LGPD não apenas como processo de adequação jurídica, mas como dinâmica institucional marcada por pressões externas, estratégias de legitimação e adaptação organizacional incremental.

Nesse sentido, a teoria institucional também permite compreender a implementação de novos marcos regulatórios como um processo de institucionalização gradual, no qual práticas inicialmente adotadas para atender exigências externas tendem, ao longo do tempo, a ser incorporadas às rotinas organizacionais. Ou seja, a institucionalização envolve estágios distintos, que vão desde a inovação e a incorporação na rotina até a sedimentação das práticas, quando estas passam a ser percebidas como inevitáveis. Nesse percurso, a formalização de estruturas pode anteceder a consolidação de práticas efetivas, refletindo um movimento incremental de aprendizagem organizacional. Assim, a conformidade normativa ocorre de modo paulatino, com a incorporação progressiva de padrões institucionais.

Cabe destacar, ainda, que a legitimidade ocupa posição central na perspectiva neoinstitucional. Compreender isso no caso de organizações públicas é enxergar tais instituições dentro de ambientes densamente regulados e altamente expostas às avaliações sobre os elementos legais e éticos. A adoção de estruturas de governança, comitês, políticas formais e mecanismos de controle pode, nesse sentido, ser interpretada como estratégia de alinhamento a padrões reconhecidos como boa administração. Entretanto, é preciso levar em consideração que há casos mais complexos, como quando há diferentes expectativas em torno de normas específicas; no caso deste artigo, as demandas por transparência e proteção à privacidade são potencialmente tensionadas, conforme deve ser visto pela lente normativa.

2.2 Lente normativa

A análise da proteção de dados pessoais no âmbito da administração pública exige a compreensão de um conjunto articulado de princípios jurídicos, institucionais e organizacionais que orientam o tratamento de informações pessoais pelo Estado. No caso brasileiro, esse debate estrutura-se, sobretudo, a partir da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e das normas constitucionais que regem a atuação administrativa, em especial os princípios da legalidade, publicidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.

A LGPD estabelece um marco normativo geral para o tratamento de dados pessoais no Brasil, definindo conceitos fundamentais como dados pessoais, dados pessoais sensíveis, titulares de dados, agentes de tratamento, anonimização e consentimento, além de dispor sobre direitos dos titulares e deveres dos controladores e operadores. No setor público, a lei assume contornos específicos, uma vez que o tratamento de dados decorre, em grande parte, do exercício de competências legais e da execução de políticas públicas, e não exclusivamente do consentimento do titular.

Nesse sentido, a LGPD deve ser compreendida não apenas como um instrumento jurídico de proteção individual, mas como um parâmetro de governança administrativa, ao impor à Administração Pública a adoção de estruturas organizacionais, procedimentos internos e mecanismos de responsabilização voltados à segurança, à transparência e à finalidade do tratamento de dados. Tal perspectiva é reforçada pela elevação da proteção de dados pessoais à condição de direito fundamental, por meio da Emenda Constitucional nº 115/2023, o que amplia o dever estatal de observância sistemática e institucionalizada da norma.

Na administração pública, a implementação da LGPD demanda a construção de arranjos institucionais capazes de assegurar o cumprimento de seus princípios, como a finalidade, a adequação, a necessidade e a segurança, ao mesmo tempo em que preserva outros valores constitucionais relevantes, como a publicidade dos atos administrativos e o direito de acesso à informação. Essa tensão é particularmente sensível em órgãos cuja atuação é marcada pela transparência e pelo controle social, como é o caso do Poder Legislativo.

Já a lei de acesso à informação, ao estabelecer a publicidade como regra e o sigilo como exceção, impõe aos órgãos públicos o dever de divulgar informações relativas à gestão administrativa, orçamentária e de pessoal. Todavia, a própria LAI reconhece limites à divulgação irrestrita de informações, especialmente quando envolvem dados pessoais, exigindo a ponderação entre o interesse público e a proteção da intimidade, da vida privada e da honra dos indivíduos. Nesse contexto, a relação entre LGPD e LAI não se apresenta como de exclusão, mas de compatibilização normativa, demandando interpretações administrativas e institucionais capazes de equilibrar transparência e proteção de dados.

No caso do Poder Legislativo, essa compatibilização assume contornos ainda mais complexos. Além de exercer funções típicas de deliberação política e produção normativa, as casas legislativas desempenham atividades administrativas regulares, envolvendo o tratamento contínuo de dados pessoais de servidores, parlamentares, prestadores de serviço e cidadãos. Ademais, a atuação parlamentar é permeada por prerrogativas constitucionais, como a imunidade material, que influenciam a delimitação de responsabilidades institucionais quanto ao tratamento de dados pessoais no exercício da atividade política.

Dessa forma, a análise da proteção de dados no Poder Legislativo exige considerar não apenas o cumprimento formal da LGPD, mas também a forma como os órgãos legislativos estruturam sua governança interna, distribuem responsabilidades, instituem unidades administrativas específicas, designam encarregados de dados e estabelecem procedimentos de controle, prevenção e resposta a riscos. Tais elementos permitem avaliar o grau de maturidade institucional na gestão de dados pessoais e a capacidade do órgão de internalizar a proteção de dados como prática administrativa contínua.

No âmbito específico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), a regulamentação interna da LGPD, por meio de atos normativos próprios, bem como a criação de comitês e unidades administrativas voltadas à governança, conformidade e sustentabilidade, constitui o principal objeto empírico deste estudo. Assim, a LGPD é adotada neste trabalho como referencial normativo de análise, a partir do qual se examinam as estruturas institucionais, as práticas administrativas e os mecanismos de controle implementados pela ALESP para o tratamento de dados pessoais.

Complementarmente, documentos orientativos elaborados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), especialmente aqueles relacionados à atuação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais e à aplicação de sanções administrativas, oferecem parâmetros interpretativos relevantes para a análise da conformidade institucional. Esses instrumentos permitem compreender como a autoridade reguladora concebe o papel dos órgãos públicos na proteção de dados e quais expectativas recaem sobre suas estruturas de governança.

Portanto, o referencial teórico adotado neste estudo articula o arcabouço normativo da proteção de dados pessoais com os princípios da administração pública e da transparência, bem como com as lentes teóricas interpretativas sobre isomorfismo, buscando compreender como esses elementos se materializam na prática institucional do Poder Legislativo estadual. Ao tratar a LGPD como objeto empírico e parâmetro analítico, o trabalho afasta-se de uma abordagem meramente normativa e busca contribuir para a compreensão dos desafios concretos da governança de dados no setor público.

3. Procedimentos metodológicos

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, estruturada a partir de um estudo de caso único, tendo como objeto a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). A escolha do estudo de caso justifica-se pela complexidade institucional do Poder Legislativo estadual, bem como pela singularidade dos desafios relacionados à implementação da Lei Geral de Proteção de Dados em um órgão marcado simultaneamente pela exigência de transparência pública e pelo tratamento contínuo de dados pessoais.

A estratégia metodológica combina observação participante, análise documental e entrevista semiestruturada, permitindo a triangulação de diferentes fontes de evidência. Tal combinação visa ampliar a compreensão do fenômeno estudado, reduzindo a dependência de uma única fonte de informação e fortalecendo a consistência analítica dos achados (Vergara, 2006). De acordo com essa perspectiva metodológica, o uso de múltiplas técnicas de coleta é essencial para garantir a riqueza e a fidedignidade dos dados em estudos de caso de natureza qualitativa.

A observação participante foi empregada em razão do envolvimento direto de um dos autores com as atividades relacionadas à governança, à conformidade e à proteção de dados pessoais no âmbito da ALESP, conforme Marconi e Lakatos (1999). Essa modalidade de observação possibilitou o acompanhamento de rotinas administrativas, fluxos de trabalho, processos decisórios e interações institucionais vinculadas ao tratamento de

dados pessoais. No entanto, reconhece-se que a observação participante pode gerar vieses interpretativos, decorrentes da proximidade do pesquisador com o objeto de estudo; essa limitação foi mitigada por meio da confrontação das percepções obtidas com documentos oficiais, atos normativos e registros administrativos, bem como pela adoção de uma postura analítica voltada à identificação de tensões, limites e inconsistências institucionais.

A análise documental compreendeu o exame de normas constitucionais e infraconstitucionais, atos administrativos internos da ALESP e documentos institucionais relacionados à implementação da LGPD. Foram analisados, entre outros, a Emenda Constitucional nº 115/2023, a Lei nº 13.709/2018, atos de mesa, resoluções internas, processos administrativos vinculados à contratação de soluções tecnológicas de apoio à governança da proteção de dados, bem como materiais institucionais de capacitação e orientação interna. Esses documentos permitiram reconstruir o arcabouço normativo e organizacional que sustenta a governança da proteção de dados na ALESP.

Complementarmente, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais da ALESP, figura central no modelo de governança instituído pela LGPD, e teve como objetivo compreender a percepção institucional acerca do grau de maturidade da ALESP em relação à proteção de dados, abrangendo temas como estrutura organizacional, mapeamento de dados, gestão de riscos, capacitação de servidores, resposta a incidentes e elaboração de relatórios exigidos pela legislação. As respostas obtidas foram analisadas como expressão do discurso institucional vigente, sendo confrontadas com evidências documentais e observações empíricas, a fim de evitar uma leitura meramente declaratória ou acrítica.

Ressalta-se que a opção por uma única entrevista decorre da centralidade funcional do encarregado de dados no arranjo institucional da proteção de dados na ALESP. Ainda assim, reconhece-se que a ampliação do número de entrevistados poderia oferecer perspectivas complementares, constituindo-se em uma limitação do estudo e em uma possibilidade para pesquisas futuras.

A análise dos dados foi realizada de forma qualitativa, por meio da organização das evidências empíricas em eixos analíticos derivados do referencial teórico e do problema de pesquisa. Esses eixos contemplam, principalmente, a estrutura de governança da proteção de dados, os mecanismos de gestão e mitigação de riscos, e as tensões entre proteção de dados pessoais e transparência pública no âmbito do Poder Legislativo estadual.

Dessa forma, a metodologia adotada busca oferecer uma compreensão aprofundada e contextualizada da implementação da LGPD na ALESP, reconhecendo seus avanços, limites e desafios institucionais, com potencial de subsídio reflexivo e analítico para órgãos legislativos com características organizacionais semelhantes.

4. Análise e discussão dos resultados

A análise dos resultados é precedida de uma apresentação sobre a cronologia da implementação da Proteção de Dados na ALESP. Posteriormente, a análise foi organizada a partir de três eixos analíticos: i) a estrutura de governança da proteção de dados na ALESP; ii) os mecanismos de gestão e mitigação de riscos relacionados ao tratamento de dados pessoais; e iii) as tensões entre a proteção de dados pessoais e as exigências de transparência pública inerentes ao Poder Legislativo estadual.

4.1 A Cronologia da Proteção de Dados na ALESP

A implementação da proteção de dados pessoais no Brasil ocorreu de forma gradual e escalonada, tanto no plano normativo quanto no institucional, circunstância que impactou diretamente a forma como os órgãos públicos estruturaram suas respostas à Lei Geral de Proteção de Dados. Embora a LGPD tenha sido promulgada em 2018, sua vigência plena iniciou-se apenas em agosto de 2020, com a aplicação das sanções administrativas a partir de agosto de 2021. Ademais, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), responsável pela fiscalização e orientação do tema, somente se consolidou como autarquia federal em 2022, o que contribuiu para um período inicial de incertezas interpretativas e institucionais.

Nesse contexto, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), assim como outros órgãos da Administração Pública, passou a estruturar de forma progressiva mecanismos internos voltados ao cumprimento da LGPD, observando o princípio da legalidade administrativa, segundo o qual a atuação estatal depende de prévia regulamentação normativa. A adoção de medidas institucionais, portanto, esteve condicionada à edição de atos próprios capazes de disciplinar o tratamento de dados pessoais no âmbito do Poder Legislativo estadual.

O primeiro movimento institucional relevante ocorreu com a edição do Ato de Mesa nº 29, de 2021, que instituiu o Comitê de Governança em Privacidade, atribuindo-lhe a responsabilidade pelo acompanhamento da implementação da LGPD na ALESP. Essa iniciativa representou um esforço inicial de conformidade, ainda inserido em um ambiente organizacional que começava a incorporar práticas de governança, gestão de riscos e conformidade administrativa relacionadas à proteção de dados pessoais.

Entretanto, a evolução da agenda de governança interna da ALESP levou à reavaliação dessas estruturas iniciais. A partir de um processo mais amplo de modernização administrativa, a Casa editou a Resolução ALESP nº 942, de 2024, que criou a Coordenadoria de Governança e Conformidade, unidade administrativa com atribuições específicas relacionadas à implementação, fiscalização e gerenciamento do cumprimento da LGPD. Em decorrência dessa reestruturação, o Ato de Mesa nº 9, de 2025, revogou o ato que havia instituído o Comitê de Governança em Privacidade, transferindo o monitoramento da proteção de dados para o Comitê de Conformidade e Sustentabilidade.

A designação formal do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais na ALESP também se insere nesse processo de institucionalização progressiva. Sua indicação ocorreu em momento posterior à entrada em vigor da LGPD, refletindo não apenas a complexidade da adaptação organizacional, mas também a consolidação gradual das orientações regulatórias emanadas da ANPD. Tal dinâmica evidencia que a implementação da proteção de dados no âmbito legislativo não se deu de forma imediata ou linear, mas por meio de ajustes sucessivos, à medida que o marco regulatório nacional se tornava mais claro e que a própria instituição amadurecia suas práticas de governança.

A análise dessa cronologia permite compreender que a proteção de dados na ALESP não foi resultado de um único ato normativo, mas de um processo contínuo de aprendizagem institucional. As sucessivas alterações estruturais e normativas indicam um movimento de adaptação às exigências da LGPD que pode ser interpretado como expressão de isomorfismo coercitivo, decorrente das pressões regulatórias impostas pelo novo marco legal, combinado a dinâmicas normativas de alinhamento a padrões técnicos difundidos no campo da governança pública.

Dessa forma, a cronologia da proteção de dados na ALESP revela que a implementação da LGPD no Poder Legislativo estadual é um processo dinâmico, condicionado por fatores normativos, organizacionais e institucionais. Mais do que cumprir formalmente a legislação, a experiência da ALESP evidencia os desafios de compatibilizar a proteção de dados pessoais com as exigências constitucionais de transparência e publicidade dos atos administrativos, elemento central para a análise desenvolvida nas seções subsequentes deste estudo.

4.2 Estrutura de Governança da Proteção de Dados na ALESP

A estrutura de governança da proteção de dados instituída pela ALESP evidencia um esforço institucional de internalização das exigências da Lei Geral de Proteção de Dados, especialmente por meio da criação de unidades administrativas específicas, da regulamentação interna da matéria e da designação formal do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais. Esses elementos indicam que a proteção de dados passou a integrar, ao menos formalmente, a agenda de conformidade e governança administrativa da Casa.

A entrevista realizada com o Encarregado de Dados revela um discurso institucional que aponta elevado grau de maturidade organizacional, caracterizado pela incorporação da LGPD às rotinas administrativas, pela existência de políticas internas e pela consolidação de uma cultura de privacidade entre os servidores. Tal discurso enfatiza a atuação proativa da instituição e a integração da proteção de dados aos processos decisórios.

Entretanto, a análise documental e a observação participante permitem relativizar essa percepção. Apesar da existência de normas internas e de uma unidade administrativa responsável pela governança da proteção de dados, constata-se que alguns instrumentos centrais ainda não foram formalizados ou publicizados, como a política institucional de proteção de dados e os relatórios exigidos pela LGPD. Essa dissociação entre o discurso de maturidade e a materialização de instrumentos formais indica que a governança da proteção de dados na ALESP encontra-se em estágio intermediário de institucionalização, caracterizado por internalização regulativa já consolidada, mas incorporação prática ainda parcial. Tal cenário sugere a existência de desacoplamento parcial entre as estruturas instituídas para atender às expectativas regulatórias externas e a plena incorporação dessas estruturas às rotinas administrativas.

A própria reorganização administrativa observada ao longo da cronologia analisada reforça essa interpretação. A substituição de comitês e a redefinição de competências sugerem um processo de aprendizado institucional em curso, no qual modelos iniciais de governança foram revistos e ajustados. Embora tais mudanças

possam ser interpretadas como sinal de aprimoramento, também evidenciam a instabilidade inicial das estruturas responsáveis pela proteção de dados, característica comum em processos de implementação normativa recente no setor público.

4.3 Gestão e Mitigação de Riscos no Tratamento de Dados Pessoais

No que se refere à gestão de riscos, os resultados indicam que a ALESP reconhece a existência de riscos relevantes associados ao tratamento de dados pessoais, tais como coleta excessiva de informações, compartilhamentos internos e externos inadequados, utilização de ferramentas não homologadas e exposição a incidentes de segurança. O discurso institucional aponta para a adoção de medidas corretivas e orientativas, com destaque para a atuação do Encarregado de Dados e da unidade de governança na sensibilização de gestores e servidores.

Entretanto, a análise empírica revela que a gestão de riscos ainda carece de formalização metodológica. Não foi identificada, até a elaboração deste estudo, uma metodologia institucional de avaliação e tratamento de riscos de privacidade formalmente publicada ou amplamente disseminada. A identificação e a mitigação de riscos ocorrem de forma pontual e reativa, baseadas predominantemente no conhecimento técnico dos agentes envolvidos e na análise caso a caso das atividades de tratamento.

Situação semelhante é observada no que se refere à resposta a incidentes de segurança e violações de dados. Embora exista conscientização quanto à necessidade de comunicar incidentes e adotar medidas de contenção, não se constatou a existência de um plano de resposta a incidentes plenamente documentado, testado e institucionalizado. Essa lacuna expõe a organização a riscos adicionais, especialmente considerando a sensibilidade e o volume de dados tratados por um órgão legislativo de grande porte.

Por outro lado, observa-se avanço na incorporação de ferramentas tecnológicas voltadas ao mapeamento de dados pessoais, o que contribui para maior visibilidade dos fluxos de tratamento e para a identificação de compartilhamentos internos. Esse aspecto indica um movimento em direção à adoção de práticas mais estruturadas de governança, ainda que a ausência de uma metodologia formal de riscos limite o potencial analítico e preventivo dessas ferramentas.

4.4 Proteção de Dados e Transparência no Poder Legislativo Estadual

O terceiro eixo analítico evidencia a principal tensão identificada no estudo: a necessidade de compatibilizar a proteção de dados pessoais com os deveres constitucionais de transparência e publicidade que orientam a atuação do Poder Legislativo. A ALESP, enquanto órgão responsável pela deliberação política e pelo controle social, está submetida a elevados níveis de exposição pública, o que amplia os desafios relacionados ao tratamento de dados pessoais.

A análise das práticas institucionais indica que a ALESP tem buscado delimitar sua responsabilidade enquanto controladora de dados, especialmente ao excluir do seu escopo os dados tratados diretamente por parlamentares no exercício da atividade política. Essa opção normativa revela uma estratégia institucional de conformidade, voltada à redução de riscos e à clarificação de responsabilidades, ainda que levante debates relevantes sobre os limites da proteção de dados no exercício do mandato parlamentar.

No âmbito das atividades administrativas, observa-se esforço para aplicar o princípio da minimização de dados, especialmente em situações que envolvem a divulgação de informações sensíveis, como afastamentos por motivos de saúde. Ainda assim, a ausência de mecanismos sistemáticos de anonimização e a necessidade de publicização de determinados atos administrativos evidenciam os limites práticos da proteção de dados em um ambiente marcado pela exigência de transparência.

Essas tensões não configuram, necessariamente, descumprimento da LGPD, mas refletem desafios estruturais do setor público, nos quais a proteção da privacidade deve ser ponderada com outros valores constitucionais relevantes. A experiência da ALESP sugere que a compatibilização entre proteção de dados e transparência não se resolve exclusivamente por meio de normas, mas depende de escolhas institucionais, capacitação contínua dos agentes públicos e amadurecimento dos mecanismos de governança.

Ao considerar de forma integrada os três eixos analíticos examinados — estrutura de governança, gestão de riscos e tensão entre proteção de dados e transparência — observa-se que a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo ocorre por meio de um processo incremental de institucionalização, marcado por pressões isomórficas iniciais e por ajustes organizacionais sucessivos voltados à busca de legitimidade regulatória, características de um ambiente com limitações estruturais e desafios

ARTIGO

operacionais típicos de organizações públicas complexas. A conformidade com a LGPD, nesse contexto, não se apresenta como um estado plenamente alcançado, mas como um percurso em constante construção, sujeito a ajustes institucionais e à maturação das práticas administrativas.

No plano da governança, os resultados indicam que a ALESP incorporou a proteção de dados à sua agenda institucional por meio da edição de atos normativos internos, da criação de unidades administrativas específicas e da designação formal do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais. Tais iniciativas demonstram avanço significativo em relação à internalização das exigências legais. Porém, a ausência de instrumentos plenamente formalizados e publicizados, como uma política institucional abrangente de proteção de dados e relatórios exigidos pela legislação, evidencia um descompasso entre o discurso institucional de maturidade e a efetiva consolidação de mecanismos formais de governança.

A evolução cronológica das estruturas internas reforça essa constatação, ao revelar um processo de aprendizagem organizacional no qual arranjos institucionais iniciais foram revistos e substituídos por modelos considerados mais aderentes às práticas contemporâneas de governança e conformidade. Embora tais reconfigurações indiquem capacidade adaptativa da instituição, também evidenciam a instabilidade inicial das estruturas responsáveis pela proteção de dados, característica recorrente em processos recentes de implementação normativa no setor público.

No que se refere à gestão e mitigação de riscos, a análise revela que a ALESP reconhece a existência de riscos relevantes associados ao tratamento de dados pessoais e adota medidas orientativas e corretivas voltadas à sua mitigação. Entretanto, a ausência de uma metodologia formal e padronizada de gestão de riscos e de um plano de resposta a incidentes plenamente documentado limita a capacidade institucional de atuar de forma preventiva e sistemática. Tal cenário indica que os mecanismos de gestão de riscos ainda se encontram em processo inicial de consolidação institucional, com predominância de respostas reativas e dependência de capacidades técnicas individualizadas.

Por fim, a análise das tensões entre proteção de dados pessoais e transparência pública evidencia um dos principais desafios enfrentados pelo Poder Legislativo estadual. A ALESP, enquanto instituição submetida a elevados níveis de publicidade e controle social, encontra limites objetivos para a aplicação plena de determinadas técnicas de proteção de dados. A delimitação normativa de sua responsabilidade enquanto controladora de dados, bem como os esforços de aplicação do princípio da minimização nas atividades administrativas, revelam estratégias institucionais voltadas à compatibilização entre valores constitucionais potencialmente tensionados. Ainda assim, a ausência de práticas sistemáticas de anonimização e a necessidade de publicização de atos administrativos sensíveis evidenciam dilemas estruturais próprios do setor público.

De forma geral, os resultados indicam que a ALESP se encontra em fase intermediária de institucionalização da governança da proteção de dados pessoais. Há avanços claros no plano normativo e organizacional, bem como iniciativas relevantes de conscientização e mapeamento de dados, mas persistem desafios relacionados à formalização de instrumentos essenciais, à gestão sistemática de riscos e à consolidação de uma abordagem preventiva. Esses achados reforçam a compreensão de que a efetividade da LGPD no âmbito do Poder Legislativo depende menos do cumprimento isolado de dispositivos legais e mais da capacidade institucional de integrar a proteção de dados a uma agenda contínua e estruturada de governança, conformidade e transparência administrativa.

Considerações finais

Este estudo analisou a institucionalização da governança da proteção de dados na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, buscando compreender em que medida o modelo adotado é capaz de assegurar conformidade com a LGPD sem comprometer os deveres constitucionais de transparência inerentes ao Poder Legislativo. A partir da articulação entre lente normativa e perspectiva institucional, foi possível interpretar a implementação da LGPD não apenas como processo de adequação jurídica, mas como dinâmica organizacional marcada por pressões externas, estratégias de legitimação e adaptações graduais.

Os achados indicam que a ALESP respondeu às exigências regulatórias por meio da criação de estruturas formais de governança, da designação de encarregado de dados e da reorganização administrativa voltada à conformidade. Essas iniciativas refletem a incidência de pressões isomórficas, especialmente de natureza coercitiva e normativa, associadas ao novo marco legal e à atuação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Entretanto, a análise empírica revelou evidências de desacoplamento parcial entre essas estruturas

ARTIGO

formais e sua plena incorporação às rotinas administrativas, particularmente no que se refere à formalização de metodologias de gestão de riscos e à institucionalização de planos de resposta a incidentes.

Observou-se, ainda, que a implementação da governança da proteção de dados ocorre em ambiente marcado pela coexistência de lógicas institucionais potencialmente tensionadas: a lógica da publicidade e do controle social, estruturante da atuação legislativa, convive com a lógica da privacidade e da minimização de dados introduzida pela LGPD. Nesse contexto, a conformidade tende a se desenvolver de forma incremental e seletiva, buscando compatibilizar exigências regulatórias com práticas administrativas consolidadas historicamente.

Conclui-se que a governança da proteção de dados no Poder Legislativo estadual não pode ser avaliada apenas a partir do alcance da conformidade ou descumprimento das normas, mas como processo contínuo de institucionalização. Ou seja, a efetividade da LGPD depende menos da criação formal de estruturas e mais da consolidação progressiva de práticas internalizadas, capazes de integrar proteção de dados e transparência administrativa de maneira estruturada e preventiva.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao demonstrar como casas legislativas estaduais respondem a novos marcos regulatórios em contextos de elevada exposição pública e complexidade organizacional, oferecendo evidências empíricas sobre os mecanismos de isomorfismo e desacoplamento no setor público brasileiro. Como limitação, destaca-se o foco em um único estudo de caso, jogando luz em uma agenda de pesquisa futura que pode explorar comparativamente diferentes casas legislativas e examinar se padrões semelhantes de institucionalização incremental e desacoplamento parcial se reproduzem em outros níveis federativos.

Referências

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (2022). *Processo digital n.º 711/2022*. <https://www.al.sp.gov.br/alesp/contratos/detalhe/?detContrato=5461248c10ef43a9a3e24075d62d450d>

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (2025). *Ato da Mesa n.º 09, de 13 de março de 2025*. Diário Oficial do Estado de São Paulo.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. (2023). *Relatório de instrução n.º 4/2023/FIS/CGF/ANPD* (Processo n.º 00261.001886/2022-51). <https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/ri-sesc-sc-00261001886202251-autos-publicos.pdf>

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. (2024a). *Despacho decisório n.º 1/2024/FIS/CGF*. Diário Oficial da União. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-decisorio-n-1/2024/fis/cgf-540637061>

Autoridade Nacional de Proteção de Dados. (2024b). *Guia orientativo: Atuação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais*. https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/copy_of_guia_da_atuacao_do_encarregado_anpd.pdf

Câmara dos Deputados. (2023). *Modelo corporativo de gestão de riscos (MCGR) da Câmara dos Deputados*. <https://camaranet.camara.leg.br/documents/37194/47013538/Modelo+Corporativo+de+Gest%C3%A3o+de+Riscos+da+C%C3%A2mara+dos+Deputados.pdf/7d1828281b-0866-dd06-0225-6ebd96b64c90>

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *RAE - Revista De Administracao De Empresas*, 45(2), 74–89. <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>

Frumkin, P. & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 283–307. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh028>

Lakatos, E. M., & Marconi, M. D. A. (2007). Fundamentos de metodologia científica. 5. reimp. São Paulo: Atlas, 310.

ARTIGO

Lei n.º 13.853, de 8 de julho de 2019. (2019). Altera a Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados. http://www.planalto.gov.br/view/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113853.htm

Lei n.º 14.460, de 25 de outubro de 2022. (2022). Altera a Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114460.htm

Medida Provisória n.º 869, de 27 de dezembro de 2018. (2018). Altera a Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Diário Oficial da União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv869.htm

Mello Filho, J. C. (1981). A imunidade dos deputados estaduais. *Justitia*, 43(114), 165-169. https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20189_arquivo.pdf

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.

Mohd Nadzari, N. A., Yussof, S. H., Isa, K., & Zakaria, Z. (2025). Echoes of conformity: a bibliometric analysis of institutional isomorphism in public sector studies. *International journal of entrepreneurship and management practises (IJEMP)*, 8(31). <https://doi.org/10.35631/IJEMP.831005>

Veliz, C. (2020). *Privacy is power: Why and how you should take back control of your data*. Bantam Press.

Vergara, S. C. (2006). *Projetos e relatórios de pesquisa*. Atlas.

Wylie, C. (2019). *Mindfck: Inside Cambridge Analytica's plot to break the world**. Profile Books.