

Compartilhamento de dados pelo Poder Público

Preocupações decorrentes do recente julgamento do STF que tratou do tema

Ana Frazão

Advogada. Professora de Direito Civil e Comercial da UnB. Ex-Conselheira do CADE.

No dia 15.09.2022, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6649 e a ADPF 695, decidiu, por maioria de votos, que órgãos e entidades da administração pública podem compartilhar entre si dados pessoais dos cidadãos, desde com a observância de alguns critérios¹.

As ações questionavam o Decreto 10.046/2019, que tratava do compartilhamento de dados no âmbito da administração federal e ainda instituía o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Um dos fundamentos importantes das ações é o de que a governança desse compartilhamento de dados, além de desrespeitar os direitos básicos dos cidadãos, ainda geraria uma espécie de vigilância massiva e perigosa por parte do Estado.

Não obstante, entendeu o voto condutor do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que seria adequada a chamada “interpretação conforme” dos dispositivos do Decreto, de forma que o compartilhamento seria possível desde que compatível aos princípios da LGPD, notadamente os da finalidade legítima, o da compatibilidade com as finalidades e o da minimicidade, assim como em rigorosa observância ao art. 23, da LGPD e a outras exigências procedimentais, como controle de acesso às bases de dados. Ainda de acordo com o Relator, desde que interpretados de maneira sistemática e em conformidade com as

¹ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494227&ori=1>.

regras da LGPD, os dispositivos do Decreto não abrem espaço para uma base descomunal, tal como temido pelas autoras das ações.

Todavia, o voto do Ministro Gilmar entendeu que haveria distorções na composição do Comitê Geral de Governança de Dados, que não teria composição plural e democrática. Daí ter declarado com efeito futuro a inconstitucionalidade do art. 22, do Decreto, que estruturava o Comitê Central de Governança de Dados, a fim de que, no prazo de 60 (sessenta) dias, o Poder Público atribua ao órgão perfil independente e plural, bem como confira a seus integrantes garantias mínimas contra influências indevidas. Além disso, reforçou o Ministro Gilmar Mendes a necessidade de responsabilização dos agentes públicos infratores.

Não obstante, persistem algumas preocupações decorrentes da decisão do STF, ainda mais diante da forma atabalhoada, imprudente e dissociada da LGPD com que o Decreto tratou do tema. Tal discussão foi abordada no recente episódio do podcast Direito Digital, que tenho a honra de dividir com a Professora Caitlin Mulholand².

Dentre os inúmeros pontos preocupantes do Decreto, podem ser destacados o seguinte:

- (i) atribuir como finalidade do tratamento propósitos genéricos, como simplificar, orientar e otimizar a oferta de serviços públicos e a formulação de políticas públicas (art. 1º);
- (ii) criar uma base de dados da extensão e da magnitude do Cadastro Base do Cidadão sem a avaliação dos riscos e a adoção das salvaguardas respectivas;
- (iii) abarcar um leque considerável de dados, incluindo dados pessoais sensíveis, tais como os biométricos, que incluem dados como “a palma da mão, as digitais dos dedos, a retina ou a íris dos olhos, o formato da face, a voz e a maneira de andar” (art. 2º, II);
- (iv) utilizar-se de categorias de compartilhamento de dados – amplo, restrito e específico – que não dialogam com as categorias da LGPD e ainda lhes são contrárias em diversos aspectos (art. 4º);

² Direito Digital. O STF e o compartilhamento de dados pelo poder público. <https://open.spotify.com/episode/2hqjuX4W8mDyrwGqhBpluU?si=SPBLkZxgQrKfyavihu8W1w&nd=1>

(v) criar nível de informalidade incompatível com as necessidades de *accountability* e rastreabilidade, de que é exemplo a dispensa da celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados (art. 5º); e

(vi) estruturar Comitê Central de Governança de Dados que, como já se viu pelo voto do Ministro Gilmar Mendes, é totalmente incompatível com o perfil que se espera de um órgão com tais funções.

O próprio Cadastro Base do Cidadão é disciplinado com a clara finalidade de criar uma imensa base de dados a respeito dos cidadãos, incluindo dados sensíveis da mais alta relevância, em nome da justificativa genérica de “aprimorar a gestão de políticas públicas” (art. 16). Tanto é assim que, para além da base integradora prevista no art. 18, § 1º, do Decreto, determina o § 2º do mesmo artigo que “a base integradora será acrescida de outros dados, provenientes de bases temáticas, por meio de inscrição do CPF, atributo chave para a consolidação inequívoca dos atributos biográficos, biométricos e cadastrais”, excetuando do § 2º apenas os atributos genéticos (§ 6º).

Diante de todo esse contexto, uma “interpretação conforme” talvez não resolva os problemas de um decreto que foi claramente editado sem nenhum dos cuidados necessários para reger um tema desta importância, ainda mais em face dos riscos de diversas ordens para os cidadãos, sobretudo de incidentes de segurança e de excessiva vigilância estatal.

Mais ainda, trata-se de “interpretação conforme” *sui generis*, pois, além de se lastrear mais na LGPD do que na própria Constituição, impõe um conjunto de comandos muito amplos e complexos, o que exigirá uma verdadeira releitura de todo o Decreto, com todas as controvérsias interpretativas daí resultantes.

Acresce que, ao confiar na utilização de instrumentos da LGPD para “salvar” o Decreto, o STF pode estar em descompasso com a realidade atual, em que o Poder Público está claramente em falta com a observância das normas e princípios legais de proteção de dados.

De fato, além de todos os incidentes de segurança envolvendo o Poder Público já registrados recentemente - muitos dos quais em decorrência de erros ou falhas grosseiras, tal com os relacionados aos dados do Ministério da

Saúde³ – é preocupante a constatação do acórdão do TCU na TC 039.606/2020.1, oportunidade em que o Tribunal faz um diagnóstico do grau de implementação da LGPD no âmbito da administração pública federal, chegando a conclusões absolutamente preocupantes sobre a demora e a pouca eficácia das providências que vêm sendo tomadas até agora⁴.

Aliás, o acórdão do TCU é repleto da expressão “ponto alarmante”, utilizada para qualificar, dentre outros, os seguintes diagnósticos: (i) somente 45% das organizações públicas concluíram a preparação das medidas necessárias para a adequação à LGPD, (ii) uma em cada quatro entidade pública não possui política de segurança da informação, (iii) 65% não possui política de classificação da informação, (iv) 75% ainda não elaborou política de privacidade, (v) somente 14% implementou mecanismos para atender todos os direitos dos titulares elencados no art. 18 da LGPD, (vi) somente 14% identificou todos os dados pessoais compartilhados com terceiros, (vii) 42% sequer realizou iniciativa para identificar possíveis compartilhamentos de dados.

Não é sem razão que se afirma, na referida decisão do TCU, que “o resultado apresentado é sensível devido ao alto risco de ocorrência de incidentes de violação de dados pessoais em função da ausência de medidas de proteção de dados pessoais”.

Portanto, se o que o STF deseja é que o Decreto seja observado em conformidade à LGPD, parece que estamos em uma situação verdadeiramente preocupante, considerando que a LGPD não tem sido cumprida no âmbito da administração pública e que a própria edição do Decreto é exemplo claro da dificuldade que o Poder Público está tendo de dialogar com a LGPD e de respeitá-la.

Acentuar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos em infrações à LGPD também é medida que não resolve o problema, ainda mais quando se sabe que a proteção de dados tem – e precisa ter - claro viés preventivo, uma vez que os danos decorrentes da violação de dados são normalmente irreparáveis ou de difícil reparação.

Aliás, a mera criação de um cadastro com a amplitude pretendida pelo Decreto já deveria ser questionada por si mesma, ainda mais quando não

3 <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/12/02/nova-falha-do-ministerio-da-saude-expoe-dados-de-243-milhoes-de-brasileiros-na-internet-diz-jornal.ghtml>

4 Acórdão 1384/2022 – TCU – Plenário. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-verifica-risco-alto-a-privacidade-de-dados-pessoais-coletados-pelo-governo.htm>

ficam claras as justificativas específicas para tal e nem foi feita análise de impacto de riscos, única hipótese em que se poderia avaliar minimamente a licitude e a constitucionalidade do cadastro, inclusive diante das salvaguardas necessárias e proporcionais aos riscos identificados.

Como destaca Carissa Veliz⁵, em regimes democráticos, há que se sopesar os riscos de se concentrar muitos dados pessoais em uma mesma base de dados, sobretudo à luz dos riscos de vigilância estatal e fomento a formas de autoritarismo estatal. Não é sem razão que a autora mostra como o regime nazista conseguiu maior êxito nos países com bases centralizadas de dados dos cidadãos.

Sob essa perspectiva, é fácil constatar o quanto o Decreto sob exame é falho, até por não prever expressamente as medidas de salvaguarda necessárias para os tratamentos de dados por ele previstos. Tal exigência já havia sido destacada pelo STF no anterior julgamento que considerou inconstitucional a MP que autorizava o compartilhamento de dados de companhias telefônicas com o IBGE (ADI 6387). Aliás, vários dos fundamentos utilizados neste importante julgamento justificariam que as mesmas preocupações pudessem ter sido trazidas novamente para a discussão sobre o Decreto 10.047/2019.

Mesmo a recomposição do Comitê Central de Governança de Dados, que é uma peça-chave para que os tratamentos de dados autorizados pelo Decreto possam realmente ser compatíveis à Constituição e à LGPD, fica sujeita a considerável grau de indefinição, pois simplesmente não se sabe como a Presidência da República fará tal recomposição, se ela atenderá efetivamente às recomendações do STF e como se dará esse controle superveniente.

Portanto, parece que existem ainda muitas razões para se preocupar com o Decreto, assim como se espera que, em outras oportunidades, possa o STF levar em consideração vários dos riscos que foram tão bem apresentados pelas autoras das ações e que não parecem ter sido objeto de uma avaliação mais aprofundada.

⁵ VÉLIZ, Carissa. *Privacy is power. Why and how you should take back control of your data*. Bantam Press, 2021.

Publicado em 13/10/2022

Link:<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/compartilhamento-de-dados-pelo-poder-publico-12102022>