

Alencastro: O compartilhamento de dados pessoais e o poder público

06/02/2022

A concepção de Estado-Leviatã formulada por Hobbes ainda se faz adequada para ilustrar comportamentos excessivamente controladores do Estado. Especialmente quando este se pressupõe força maior, constituído para a defesa e proteção do homem natural, a partir de um poder constrangedor e irresistível que supostamente lhes foi cedido através de um contrato social [1].



Quem conhece o estado da arte da governança de

dados têm estado cada vez mais obcecado pela falta de privacidade. Particularmente, precisamos ficar um pouquinho mais obcecados quando o assunto é o compartilhamento de dados pelo poder público. Há diversos temas pertinentes ao funcionamento das instituições em que somos arrastados de volta para o século 17; o compartilhamento de dados por órgãos governamentais é um deles.

É indiscutível que entidades e órgãos governamentais tratam um grande volume de dados pessoais. A vigência da Lei Geral de Proteção Dados (Lei nº 13.709/18) impõe que nós, mesmo enquanto cidadãos leigos, sejamos mais críticos à forma como o poder público lida com esses dados.

Antes da LGPD, o governo federal já tratava dados através do GovData. O GovData disponibiliza uma infraestrutura de *data lake* [2], com cobertura nacional, que permite a hospedagem e o cruzamento de grandes volumes de dados [3]. A plataforma foi constituída como um espaço para análise de dados, sob o controle da Secretaria de Tecnologia da Informação, funcionando a partir de ferramentas de análise cognitiva, como a inteligência artificial, que permitem a integração dos dados.

De acordo com os fundamentos de sua elaboração, o GovData traria como alguns de seus benefícios a identificação de desvios, fraudes e outras irregularidades; o aprimoramento de políticas públicas, potencializando sua aplicação com base em evidências; e a transparência de

informações [4]. Tratar-se-ia de mecanismo que materializa o que se denomina de governo digital, iniciativa que fomenta um governo eletrônico (*e-gov*) pensado com o intuito de democratizar o acesso à informação, ampliando a zona de interação entre os governos e os cidadãos.

Na sua origem, o GovData foi instrumentalizado pelo (já revogado) Decreto nº 8.789/2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na Administração Pública federal. O decreto estabelecia que os órgãos da Administração Pública federal, direta e indireta, e as entidades controladas direta e indiretamente pela União, que fossem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais, tinham de disponibilizar aos órgãos e às entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional interessadas no acesso aos dados sob sua gestão (artigo 1º). Esses dados, inclusive, deveriam ser compartilhados preferencialmente de forma automática (artigo 3º).

Antes desse decreto, o compartilhamento de dados só poderia ser feito mediante a celebração de acordos e de convênios. Com o seu advento, houve uma inversão da lógica: entre órgãos públicos, a regra passou a ser o compartilhamento de dados.

O Decreto nº 8.789/16 estabeleceu uma plataforma em que a quantidade de dados cadastrais depositados permite criar perfis detalhados dos cidadãos brasileiros e realizar previsões comportamentais. Não suficiente, diante do manancial de dados que comporta, um incidente de segurança tem o condão de trazer consequências extremamente graves, mais graves do que um incidente em qualquer agente privado.

Seguindo o fio cronológico, em março de 2018 foi instituído o Sistema Nacional para a Transformação Digital (Decreto nº 9.319). Esse sistema implementa um *big data analytics* no Brasil, num formato que permite a acumulação de dados por tempo indeterminado.

Em agosto de 2018, com a promulgação da LGPD, novos e importantes elementos foram trazidos ao tratamento de dados pelo poder público. O artigo 1º da Lei nº 13.709/18, a ser considerado no fundamento no GovData, estabelece que o tratamento de dados pessoais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, deve se dar com o objetivo de proteger direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. Esse dispositivo acaba por alterar a perspectiva com a qual os dados devem ser tratados por qualquer agente, inclusive pelos órgãos governamentais.

Embora a LGPD traga em seu primeiro dispositivo essa *ratio*, em outros dispositivos normaliza o compartilhamento automático de dados, logística que, quando mal utilizada, acaba por menoscabar a proteção de dados pessoais. A lei autoriza que a Administração Pública trate e faça uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou contratos, convênios ou instrumentos congêneres (artigo 7º, III, da LGPD). Inclusive, estabelece que o tratamento de dados pessoais sensíveis poderá ocorrer sem a necessidade do consentimento do titular, quando for indispensável para o tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela Administração, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos (artigo 11, II, "b", da LGPD).

Não suficiente, em outubro de 2019, o Decreto nº 10.046, também responsável pela revogação do anteriormente mencionado Decreto nº 8.789/16, estabeleceu a governança no compartilhamento de dados no âmbito da Administração federal e instituiu o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados — formado por membros do Executivo —, sob a justificativa de facilitar o acesso dos brasileiros aos serviços governamentais. Esse decreto também autoriza o compartilhamento automático entre órgãos e entidades e amplia ainda mais a variedade de dados pessoais que seriam elaborados e coletados pelo Estado, no exercício de políticas públicas.

Na mesma linha, em março de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.129, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos do governo digital para o aumento da eficiência pública. Em seus dispositivos, o compartilhamento de dados pessoais é estabelecido como princípio do governo digital e da eficiência pública (artigo 3º, IX), tal qual, autorizem-me esse paralelo, a proteção de dados pessoais é princípio basilar da LGPD (artigo 3º, IX e XVII).

Destaque-se, ainda, o princípio da interoperabilidade de sistemas como princípio de eficiência pública (artigo 3º, XIV, da Lei nº 14.129/21), indiciando que, diante da interconexão existente, a presença de um dado que se repita, como o número de cadastro de pessoa física, será possível acessar diversos outros dados do cidadão, dispostos em outras bases.

Em verdade, a proteção de dados pessoais deveria se apresentar como um limite ao compartilhamento, especialmente quando ele fragiliza o exercício de outros tantos direitos correlatos à privacidade. Ter o compartilhamento de dados como regra é uma lógica que aniquila o poder da autodeterminação enquanto direito principiológico basilar da disciplina da proteção de dados. Muitas vezes o cidadão é coagido a informar dados pessoais para o poder público, sem grande debate acerca da base legal. Infelizmente, essa ainda é nossa embrionária cultura de governança. Quando esses dados são automaticamente compartilhados com outros órgãos públicos, maximiza-se ainda mais a restrição à sua autodeterminação. O fato de os nossos dados serem sediados por órgãos públicos não os faz públicos. Eles seguem sendo pessoais.

Nesse cenário, destaque-se a importância da jurisdição na contenção de violações. Afinal, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) ainda não possui a autonomia institucional necessária para confiarmos no (auto)controle da Administração na hipótese. Já há importantes decisões judiciais que ofertam limites ao compartilhamento de dados pelo poder público [5].

Na era da revolução informacional, em que a informação é o capital, o panorama apresentado aponta um caminho ao absolutismo, perfilhado através da concentração e abuso do poder informático pelo Estado. Os fios invisíveis e incontáveis que conformam o *big data* se convolvam na nova ilustração da figura superior, uma analogia ao Estado-Leviatã pensado para justificar o tolhimento das liberdades do homem contemporâneo.

[1] Hobbes extrai o termo "Leviatã" da Bíblia, onde é apresentado como um monstro terrível e poderoso. Ao explicar como compreende a organização do poder na sociedade, Hobbes entende

que o homem natural como um ser egoísta movido pelo desejo de se satisfazer e que, diante da insustentabilidade desse formato em sociedade (os recursos são limitados), seria necessária a criação de um homem artificial como espécie de deus mortal, ao qual os naturais deveriam obediência. HOBBS DE MALMESBURY, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em: <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2022/02/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em 03 de jan. 2022.

[2] O data lake é uma espécie de repositório que alberga conjuntos de dados variados em formato bruto. Permite a criação de um grande repositório de armazenamento de dados.

[3] Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/governo-digital-plataforma-de-analise-de-dados-da-administracao-publica-govdata>>. Acesso em: 15 out. 2021.

[4] "Permite a análise, descoberta, mineração de dados e consumo de informações trabalhadas, em uma plataforma única. A utilização do GovData resulta em redução de custos para o Governo, maior agilidade na obtenção de dados e na geração tempestiva de informações para tomada de decisão, contribuindo para desburocratização, transparência, segurança e economicidade das atividades da administração pública". Disponível em: <<https://www.loja.serpro.gov.br/govdata>>. Acesso em: 14 out. 2021.

[5] A partir da aplicação dos princípios da finalidade, adequação e necessidade, as Cortes compreenderam que o compartilhamento de dados pelo Poder Público tem limites estabelecidos para situações e finalidades específicas (Processo: 0036489-15.2021.1.00.0000). No âmbito eleitoral há decisões que indeferiram o pedido de obtenção de documentos que contêm dados pessoais de eleitores, como listagem de eleitores e cadernos de votação (Processo: 0601249-67.2020.6.13.0000, Processo: 0600074-97.2020.6.21.0070 e Processo: 0600368-85.2020.6.25.0023). Considerando a situação excepcional gerada pela pandemia da COVID-19 e a necessidade de proteção da saúde pública, o STF proferiu decisão afirmando ser possível o compartilhamento de dados sensíveis de quilombolas, destacando a necessidade da anonimização desses dados (Processo: 0054832-59.2021.1.00.0000). Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/static/pages/lgpd-nos-tribunais.html>>. Acesso em 15 out. 2021.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-fev-06/alencastro-compartilhamento-dados-pessoais-poder-publico/>