


Mensagem nº 311

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 30 de junho de 2021.

 **SERPRO**
Assinado digitalmente por:
JAIR MESSIAS BOLSONARO
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

INFORMAÇÕES n. 00008/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.003997/2020-61 (REF. 0111621-15.2020.1.00.0000)

INTERESSADOS: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL

ASSUNTOS: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649, com pedido cautelar, em face do Decreto nº 10.046/2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.649, COM PEDIDO CAUTELAR. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DO DECRETO Nº 10.046/2019. PRELIMINARMENTE: NÃO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MÉRITO: AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DECRETO Nº 10.046/2019 NÃO EXTRAPOLOU A COMPETÊNCIA REGULAMENTAR. LICITUDE DO COMPARTILHAMENTO TÉCNICO DE DADOS.

Senhor Consultor-Geral da União,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649, com pedido cautelar, proposto pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em face da integralidade dos dispositivos estabelecidos pelo Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

2. Alega-se inconstitucionalidade formal, por suposta afronta ao artigo 84, incisos IV e VI, 'a', da CF/1988, e inconstitucionalidade material, por violação direta aos artigos 1º, caput, inciso III e 5º, caput, e incisos X, XII e LXXII, da CF/1988, que asseguram a dignidade da pessoa humana, a inviolabilidade da intimidade, da privacidade e da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, o sigilo dos dados, a garantia do habeas data, a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa.

3. Atendendo ao pleito autoral, a presente ADI foi distribuída por prevenção à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 695/DF, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em junho de 2020, cujo relator é o Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes. Segundo argumentado pelo Autor, "*a causa de pedir desta ação direta de inconstitucionalidade possui conexão com a causa de pedir da supracitada ADPF, haja vista que ambas discutem questões relativas à privacidade, à proteção de dados pessoais, ao compartilhamento de dados pelo Poder Público e à constitucionalidade do Decreto nº 10.046/2019, devendo os feitos ser reunidos para julgamento conjunto a fim de que não sejam proferidas decisões conflitantes ou contraditórias*".

4. A petição inicial aduz que o Decreto nº 10.046/2019 apresenta inconstitucionalidades formais e materiais. No que concerne à inconstitucionalidade formal, afirma-se que "*o decreto invade matérias de competência privativa de lei, exorbitando os poderes normativos concedidos pela Lei Fundamental ao Presidente da República, em afronta ao artigo 84, incisos IV e VI, 'a'*". Quanto à inconstitucionalidade material, aventa-se que o decreto "*viola os direitos fundamentais à privacidade, à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informativa*".

5. Para justificar a apresentação de ação direta de inconstitucionalidade, o Autor afirma que o Decreto nº 10.046/2019 assume a figura de um ato normativo primário, violando diretamente princípios constitucionais. Entretanto, pleiteia a aplicação da fungibilidade da ação, caso o E. STF não reconheça a adequação da via eleita.

6. Requer-se a concessão de medida cautelar para a suspensão, na íntegra, da eficácia do Decreto nº 10.046/2019, ao argumento de que se está diante de uma situação de urgência qualificada, vez que "*a lesão é aviada por decreto presidencial - cuja inconstitucionalidade foi cabalmente demonstrada na presente ação. Ademais, a criação e instalação do órgão estatal denominado Comitê Central de Governança de Dados, cujas atribuições são colidentes com a ainda não instalada Autoridade Nacional de Proteção de Dados - torna mais grave o quadro institucional*". O *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, segundo o Autor, restam configurados pois "*ausentes os requisitos constitucionais que autorizam o exercício excepcional de competência legislativa por parte do Presidente da República, bem como demonstrado o risco de que ocorram situações e medidas violadoras de preceitos fundamentais adotadas com fulcro no Decreto 10.046/2019*".

7. No mérito, pleiteia-se a procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade, na íntegra, do Decreto nº 10.046/2019 (e, conseqüentemente, do Decreto nº 10.403/2020, que alterou dispositivos do Decreto nº 10.046/2019), com a definitiva exclusão do Cadastro Base do Cidadão e do Comitê Central de Governança de Dados, na forma como foi concebido no decreto atacado.

8. Por meio do Ofício nº 1372/2021, de 17 de junho de 2021, o Ministro Relator Gilmar Mendes solicitou informações ao Exmo. Sr. Presidente da República.

II - PRELIMINARMENTE

NÃO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO CABIMENTO DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. IMPOSSIBILIDADE DA PRESENTE ADI SER RECEBIDA COMO ADPF.

9. O objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade é o Decreto nº 10.046/2019, em sua integralidade, por suposta afronta ao artigo 84, incisos IV e VI, 'a', da CF/1988 e também por violação aos artigos 1º, caput, inciso III e 5º, caput, e incisos X, XII e LXXII da CF/1988.

10. O Autor tenta construir linha argumentativa de que o Decreto nº 10.046/2019 teria características de ato normativo primário e que exorbitaria poderes normativos previstos no art. 84, inciso IV e VI, alínea 'a', da CF/1988. Para tanto, junta precedente do Supremo Tribunal Federal que não se compatibiliza com as balizas do presente caso concreto, pois trata de situação diversa, em que foi editado um decreto sem que houvesse lei anterior para regulamentar.

11. Apenas para demonstrar a discrepância entre o precedente da c. Corte e a situação em análise, reproduz-se aqui a ementa trazida pela exordial:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. DECRETO 1.719/95. TELECOMUNICAÇÕES: CONCESSÃO OU PERMISSÃO PARA A EXPLORAÇÃO. DECRETO AUTÔNOMO:

POSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO. OFENSA AO ARTIGO 84-IV DA CF/88. LIMINAR DEFERIDA. A ponderabilidade da tese do requerente é segura. Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis (artigo 84-IV da CF/88). A Emenda Constitucional nº 8, de 1995 - que alterou o inciso XI e alínea a do inciso XII do artigo 21 da CF - é expressa ao dizer que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei. **Não havendo lei anterior que possa ser regulamentada, qualquer disposição sobre o assunto tende a ser adotada em lei formal. O decreto seria nulo, não por ilegalidade, mas por inconstitucionalidade, já que supriu a lei onde a Constituição a exige. A Lei 9.295/96 não sana a deficiência do ato impugnado, já que ela é posterior ao decreto.** Pela ótica da maioria, concorre, por igual, o requisito do perigo na demora. Medida liminar deferida. (destacou-se)

12. Como se nota, não há semelhança com a situação sob exame, em que o Decreto nº 10.046/2019 foi editado em alinhamento com alguns diplomas legislativos já existentes (a saber: Lei nº 12.527/2011^[2], Lei nº 13.444/2017^[3] e Lei nº 13.709/2018^[4]), com o nítido propósito de regulamentá-los. Com efeito, o Decreto nº 10.046/2019 surgiu com o propósito de aperfeiçoar os procedimentos institucionais e operacionais dos órgãos de governança do Poder Executivo, revogando o Decreto nº 8.789/2016, que anteriormente regia o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal.

13. O Decreto nº 10.046/2019 permite a gestão e o uso de dados já gerados nos sistemas da Administração Pública Federal de forma a garantir qualidade da informação, com o uso da tecnologia para promover eficiência nos processos, bem como garantir a segurança da informação por meio de critérios previstos pelo próprio decreto e com base na Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD.

14. Portanto, resta claro que o Decreto nº 10.046/2019 possui o caráter de decreto regulamentar, regulamentando a aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). Assim, na pirâmide normativa, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais sobrepõe-se ao referido decreto, que ostenta natureza infralegal, vez que reclama a exegese de normas não extraídas diretamente do texto constitucional.

15. Nesse sentido, não se legitima a instauração do processo de fiscalização normativa abstrata quando o juízo de constitucionalidade depende de prévio confronto entre o ato questionado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. Assim, não se revela cabível, para o caso em análise, a ação direta de inconstitucionalidade.

16. O art. 102, I, "a", da CF/1988, prevê a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Por sua vez, a Lei nº 9.868/1999 dispõe sobre o processo e o julgamento da ADI perante o STF.

17. O que aqui se pretende explorar é o objeto da ADI, que poderá ser lei ou ato normativo. Por lei, entendem-se todas as espécies normativas previstas no art. 59, da CF/1988, quais sejam: emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

18. Como se vê, o decreto regulamentar não está abrangido pelo conceito de espécie normativa apta a ensejar o controle concentrado de constitucionalidade.

19. Com efeito, decretos regulamentares são atos normativos secundários, possuindo como fundamento de validade os atos primários, previstos no art. 59, da CF/1988, capazes de inovar no ordenamento jurídico.

20. Alternativamente, para o caso deste E. STF não reconhecer adequação da via eleita, o Autor requer o conhecimento da presente ação como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com a aplicação do princípio da fungibilidade.

21. Entretanto, como será demonstrado, o presente caso não satisfaz os requisitos para a aplicação do princípio da fungibilidade.

22. O princípio da fungibilidade é próprio do sistema recursal, e pode ser entendido como a possibilidade de aproveitamento do recurso interposto erroneamente, caso haja dúvida objetiva quanto à modalidade de recurso adequada, buscando o aproveitamento da atividade processual, a fim de evitar prejuízos às partes. É admitido em situações em que, como pontuou Eduardo Arruda Alvim^[5], "*por maior que seja a diligência do recorrente, não poderá vir a reunir condições de certeza sobre qual o recurso cabível*".

23. Nesse sentido, o Min. Marco Aurélio já apontou que:

À fungibilidade, entendida como “de meios”, tendo em conta o processo não se mostrar um fim em si mesmo, devem ser preservados esses contornos próprios, mesmo no âmbito dos processos objetivos. No controle abstrato de constitucionalidade, tal como se verifica para o sistema recursal, o princípio apenas pode ser observado quando existente dúvida objetiva sobre qual meio utilizar, ou seja, quando se revele excessivo exigir da parte o acerto quanto à forma, mormente se envolvida divergência jurisprudencial.

(AG.REG. na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nr. 314. Plenário. DJ Nr. 39, do dia 02/03/2015. Rel. Min. Marco Aurélio)

24. O STF já se posicionou pela possibilidade de conversão de ADI em ADPF, bem como pela possibilidade de conversão de ADPF em ADI, caso satisfeitos os requisitos para formalização do instrumento substituto, como na ADI nº 4.180^[6]:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedentes. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela (...)
(destacou-se)

25. Também na ADI nº 4.163^[7] o tema da fungibilidade veio a ser novamente discutido, ocasião em que os Ministros, mais uma vez, concluíram ser "*lícito conhecer de ADI como ADPF, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela*".

26. Quando do julgamento do Agravo Regimental na ADPF nº 314, o Relator, Min. Marco Aurélio, assentou em seu voto que "*segundo o entendimento adotado nesses julgados, dúvida razoável sobre o caráter autônomo de atos infralegais impugnados, tais como decretos, resoluções e portarias, e alteração superveniente da norma constitucional dita violada legitimam o Tribunal a adotar a fungibilidade em uma direção ou em outra a depender do quadro normativo envolvido*".

27. Portanto, para a Corte, "*apenas situações extravagantes autorizam a admissão de arguição de descumprimento de preceito fundamental como ação direta, e vice-versa, revelada postura conciliatória entre instrumentalidade e celeridade processuais, de um lado, e necessidade de não se baratear os institutos, do outro*".

28. O STF admite a fungibilidade quando, além de preenchidos os requisitos de admissibilidade, há a dúvida objetiva razoável. Entretanto, como restou demonstrado, esse não é o caso da situação em análise.
29. Portanto, a presente ADI não é a via adequada, e não pode ser conhecida como ADPF.

III - MÉRITO

III.1 - AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DECRETO Nº 10.046/2019 NÃO EXTRAPOLOU A COMPETÊNCIA REGULAMENTAR

30. No tópico em que trata da inconstitucionalidade formal, por alegar que o Presidente da República teria extrapolado sua competência regulamentar, o Autor aduz que o Decreto nº 10.046/2019 "*possui conflitos e antinomias inconciliáveis com a legislação constitucional e infraconstitucional relacionada à proteção de dados e à privacidade*" e que "*contraria frontalmente diversos dispositivos das leis federais que ele alega regulamentar*".
31. Além disso, aventa que o referido decreto "*descumpre, por completo, sua função constitucional de determinar a fiel execução das leis que alega regulamentar*".
32. A função do poder regulamentar está expressa no art. 84, IV e VI, "a" da CF/1988, que assim dispõe:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

33. Como se nota, os decretos regulamentares se propõem a prever comandos complementares, destinados à adequada execução da lei, dando a esta concretude, sem, contudo, inovar no ordenamento legislativo. Ao se deparar com a função regulamentadora dos decretos, a doutrina passou a discutir quais seriam os limites ao poder regulamentar.
34. O entendimento geral é o de que a legalidade seria a restrição basilar ao poder regulamentar, visando garantir a segurança jurídica. Assim, "*pele aspecto formal, os decretos regulamentares não devem possuir caráter tão geral e abstrato quanto a lei. Pelo aspecto material, não podem restringir direitos e garantias dos cidadãos que a lei não tenha o feito*"^[8].

35. Ao tratar sobre a questão, a clássica lição de Pontes de Miranda já apontava no mesmo sentido:

Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos - há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei.

Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional (...) Tampouco pode ele limitar, ou aplicar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...) Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir...

36. Desse modo, nota-se que, doutrinariamente, configura-se o abuso do poder regulamentar quando há, no decreto, previsão, alteração ou extinção de direitos. Como se nota, o Decreto nº 10.046/2019, de maneira alguma, extrapola o poder regulamentar, vez que se curva aos limites do princípio da legalidade e não cria, altera ou extingue qualquer direito, servindo estritamente para viabilizar a correta aplicação de sua legislação de referência.

37. Portanto, pelo exposto, resta claro que não há inconstitucionalidade formal no decreto em exame.

38. Ainda no tópico destinado a arguir a (já aqui afastada) inconstitucionalidade formal, o Autor adentra no mérito, afirmando que "*o Decreto nº 10.046/2019 possui conflitos e antinomias inconciliáveis com a legislação constitucional e infraconstitucional relacionada à proteção de dados e à privacidade, apresentando riscos e descompassos que desestabilizam o sistema de proteção de dados insculpido no nosso ordenamento jurídico e fragilizam liberdades e direitos fundamentais.*" Além disso, ataca a previsão do Cadastro Base do Cidadão que, segundo aduz, teria a mesma finalidade da Identificação Civil Nacional.

39. Também alega que "*o decreto apresenta uma falsa aparência de legalidade; ao ser confrontado com a legislação constitucional e infraconstitucional, torna-se cristalino que este decreto, na realidade, desprotege os dados pessoais e retira os requisitos mínimos do conteúdo dos direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais, não só em comparação com a Lei Federal nº 12.527/2011 e com o art. 11 da Lei 13.444/2017, mas em total desarmonia com a Lei nº 13.709/2018.*"

40. Por não ter relação direta com a alegada (e já afastada) inconstitucionalidade formal, essas argumentações do Autor serão abordadas em tópico específico a seguir, em que se trará um contexto geral do Decreto nº 10.046/2019.

III.2 CONTEXTO HISTÓRICO DO DECRETO Nº 10.046/2019 E ANÁLISE DAS FINALIDADES GERAIS SOBRE COMPARTILHAMENTO DE DADOS

41. O Decreto nº 10.046/2019 foi editado com o intuito de aperfeiçoar os procedimentos institucionais e operacionais dos órgãos de governança do Poder Executivo, revogando o anterior Decreto nº 8.789/2016.

42. Segundo informado na Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME (Doc. 1), essa alteração normativa "*surgiu da necessidade de prover mecanismos para simplificar a oferta de serviços públicos; subsidiar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas; possibilitar a análise de condições para acesso a benefícios sociais e sua respectiva manutenção; e fomentar a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pelo governo por meio de mecanismos seguros de compartilhamento de dados que garantam a confiabilidade das informações, sua interoperabilidade e os requisitos de segurança da informação e comunicações necessários e suficientes para prover sua disponibilidade, integridade, autenticidade e confidencialidade.*"

43. Nesse sentido, o Decreto nº 10.046/2019 está amparado por uma rede de normativos sobre governança pública e simplificação de serviços, a exemplo do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e do Decreto nº

9.094/2017, que regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

44. O Decreto nº 10.046/2019 possibilita a gestão e o uso de dados já gerados nos sistemas da Administração Pública Federal, assegurando qualidade da informação, com o uso da tecnologia para promover eficiência nos processos, bem como garantindo a segurança da informação por meio de critérios previstos pelo próprio decreto, com amparo na Lei Geral de Proteção de Dados - Lei nº 13.709/2018.

45. Para viabilizar a implementação do processo de compartilhamento seguro de dados, em alinhamento com os comandos legais, tanto da LGPD quanto da LAI, o Decreto nº 10.046/2019 estabelece três níveis de categorização de compartilhamento de dados: amplo, restrito e específico, visando estabelecer um processo de compartilhamento em função da restrição de acesso das informações.

46. Além disso, o decreto sob exame trata das plataformas de interoperabilidade para compartilhamento de dados, com o objetivo de simplificar o acesso às informações, por meio de infraestruturas tecnológicas comuns, que são capazes de armazenar as bases de dados e gerenciar as integrações entre sistemas em tempo real.

47. Quanto ao Cadastro Base do Cidadão, o Autor tenta construir argumentos no sentido de demonstrar sua desnecessidade, em razão de já haver a previsão, pela Lei nº 13.444/2017 do Comitê Gestor da ICN, que segundo alegado, teria a mesma função do Cadastro Base do Cidadão.

48. Apenas para esclarecer, o Comitê Gestor da ICN é previsto pela Lei nº 13.444/2017 com as seguintes competências:

Art. 5º É criado o Comitê Gestor da ICN.

(...)

§ 2º Compete ao Comitê Gestor da ICN:

I – recomendar:

a) o padrão biométrico da ICN;

b) a regra de formação do número da ICN;

c) o padrão e os documentos necessários para expedição do Documento Nacional de Identidade (DNI);

d) os parâmetros técnicos e econômico-financeiros da prestação do serviço de conferência de dados que envolvam a biometria;

e) as diretrizes para administração do Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN) e para gestão de seus recursos;

II – orientar a implementação da interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos do Poder Executivo federal e da Justiça Eleitoral;

III – estabelecer regimento.

49. A ICN (Identificação Civil Nacional) tem o objetivo de identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados, sendo sua base de dados armazenada e gerida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

50. Por sua vez, o Cadastro Base do Cidadão tem suas finalidades previstas no art. 16 do Decreto nº 10.046/2019:

Art. 16. Fica instituído o Cadastro Base do Cidadão com a finalidade de:

I - aprimorar a gestão de políticas públicas;

II - aumentar a confiabilidade dos cadastros de cidadãos existentes na administração pública, por meio de mecanismos de manutenção da integridade das bases de dados para torná-las qualificadas e consistentes;

III - viabilizar a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos;

IV - disponibilizar uma interface unificada de atualização cadastral, suportada por soluções tecnológicas interoperáveis das entidades e órgãos públicos participantes do cadastro;

V - facilitar o compartilhamento de dados cadastrais do cidadão entre os órgãos da administração pública; e

VI - realizar o cruzamento de informações das bases de dados cadastrais oficiais a partir do número de inscrição do cidadão no CPF.

51. Conforme demonstrado pela Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME (Doc. 1), o objetivo do Cadastro Base do Cidadão "*é tornar as informações biográficas e os atributos de identificação dos cidadãos qualificadas o suficiente para subsidiar a prestação de serviços públicos digitais fim a fim*", o que diminuirá a presença física do cidadão no órgão, bem como o fornecimento de documentos de identificação já conhecidos ou acessíveis pelo governo. Tais práticas, conforme informado, fomentam o processo de transformação digital e geram uma significativa economia de tempo e de recursos para o cidadão e para o Poder Público.

52. Cabe aqui reproduzir o que referida nota apontou sobre o Cadastro Base do Cidadão:

12. No que se refere ao Cadastro Base do Cidadão (CBC), cabe esclarecer que **o CBC não é uma nova base de dados, seu objetivo é criar uma visualização integrada de dados hoje existentes de forma descentralizada para aumentar a confiabilidade entre os cadastros**, suportada por tecnologias interoperáveis. Quanto aos atributos do CBC, cuja finalidade é identificar o cidadão para relacionar-se com o governo, o decreto traz um rol exemplificativo do que seriam dados biográficos e biométricos. Mas o CBC por si só não gera, copia ou duplica nenhum dado. **Ao contrário, o CBC possui mecanismos de consulta dos dados, em tempo real, nas bases existentes em órgãos do governo, para finalidade exclusiva de oferta de serviços e de gestão de políticas públicas**

13. Trata-se de um mecanismo essencial para a autenticação digital, que reduz a ocorrência de falsificação ideológica e duplicação de identificação, o que evidentemente evita fraudes e estelionatos. Além disso, traz maior confiabilidade em operação, inclusive transações financeiras, simplifica e automatiza procedimentos de prova de vida, identificação, reduzindo custos e riscos no fornecimento de serviços públicos. Outros benefícios dos dados biométricos são a desduplicação de cadastros do governo, trazendo qualidade e unicidade dos dados. **Todas essas medidas devem ser pautadas em tecnologia de segurança da informação, a fim de garantir a eficiência na execução dos serviços públicos.**

(grifos no original)

53. Nesse aspecto, é possível perceber que o Cadastro Base do Cidadão possui finalidades próprias e específicas, não se confundindo com a Identificação Nacional Civil.

54. Além disso, a petição inicial da ADI faz uma extrapolação das finalidades acerca do uso de dados compartilhados pelos órgãos da administração pública, cujas finalidades são simplificar a oferta de serviços, implementar políticas públicas, promover melhoria no acesso e manutenção de benefícios sociais, e aumentar a qualidade das operações da Administração Pública Federal.

55. Por oportuno, pertinente ainda destacar que o Cadastro Base do Cidadão será gerido pelo Comitê Central de Governança de Dados, um colegiado composto por distintos órgãos e entidades do

governo federal, que terá, dentre outras, a competência de assegurar que os interesses de todos os órgãos governamentais, e não apenas daqueles representados no colegiado, sejam atendidos; além disso, assegurará que as deliberações estejam alinhadas às expectativas da sociedade, bem como às normas existentes.

56. Sendo um órgão estratégico de governança pública, o Comitê Central de Governança de Dados é responsável por traçar uma visão de futuro para a sustentação do Cadastro Base do Cidadão, tornando-o um mecanismo que viabilize a identificação fidedigna dos cidadãos para todos os órgãos de governo, em prol da melhoria da qualidade das informações por eles custodiadas com vistas a implementação de políticas públicas.

57. Ademais, como pontua a já referida Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME (Doc. 1), *"a instituição de um sistema de governança e a formulação de uma política de dados trazem uma maior confiabilidade aos processos de gestão, pautando-se no princípio de accountability, com decisões colegiadas e divulgação de seus resultados para a sociedade na página da internet do CCGD (gov.br). O modelo de governança de dados está pautado tecnicamente em estudos de modelos de outros países e amplas discussões entre os órgãos sobre a gestão dos dados, critérios de compartilhamento, de segurança e de uso, através de grupos de trabalho técnicos"*.

58. Com a implementação desse modelo sobre compartilhamento de dados, adota-se o princípio de que os dados particulares devem ser apresentados somente uma vez ao Poder Público na prestação de serviços variados^[9]. O objetivo de tal princípio é reduzir o fardo administrativo sobre pessoas físicas e jurídicas na obtenção de bens e serviços públicos.

59. Pelo exposto, nota-se que a promulgação do Decreto nº 10.046/2019 relaciona-se à transformação digital do Estado brasileiro e que as práticas de governança de dados que o baliza não são uma inovação brasileira, mas ancoram-se em práticas internacionais, que buscam usar dados e informações como fontes para melhoria contínua de serviços e como ativos a serem zelados cuidadosamente pelos órgãos e pelas entidades responsáveis.

III. 3 - LICITUDE DO COMPARTILHAMENTO TÉCNICO DE DADOS

60. O Decreto nº 10.046/2019 disciplina a gestão adequada e segura de dados custodiados, com base na autorização constante da Lei Geral de Proteção de Dados. Com efeito, a LGPD (Lei nº 13.709/2018) autoriza a coleta e o tratamento de dados para as finalidades indicadas, inclusive nos casos de dados sensíveis, sem a necessidade de autorização explícita por parte de seu titular em certas hipóteses, conforme é possível verificar de seu art. 11:

Art. 11. O tratamento de **dados pessoais sensíveis** somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

I - quando o titular ou seu responsável legal consentir, de forma específica e destacada, para finalidades específicas;

II - **sem fornecimento de consentimento do titular**, nas hipóteses em que for indispensável para:

a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;

c) realização de estudos por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais sensíveis;

d) exercício regular de direitos, inclusive em contrato e em processo judicial, administrativo e arbitral, este último nos termos da [Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 \(Lei de Arbitragem\)](#);

- e) proteção da vida ou da incolumidade física do titular ou de terceiro;
 - f) tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária; ou [\(Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019\)](#) [Vigência](#)
 - g) garantia da prevenção à fraude e à segurança do titular, nos processos de identificação e autenticação de cadastro em sistemas eletrônicos, resguardados os direitos mencionados no art. 9º desta Lei e exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais.
- (destacou-se)

61. Quando um dado custodiado pela administração for enquadrado no nível de categoria mais rígida por ele prevista (categoria específica), tal dado necessita de autorização específica a partir de um pedido devidamente justificado para poder ser compartilhado, ainda que dentro da própria administração. Desse modo, nota-se que não há qualquer autorização à divulgação ou ao compartilhamento de dados sem critérios.

62. Nesse sentido, a Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME (Doc. 1) apontou que:

39. (...) O compartilhamento de dados ocorre entre órgãos do mesmo governo para a simplificação da oferta de serviços públicos, para a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas, para a análise da regularidade da concessão ou do pagamento de benefícios e para trazer fidedignidade aos dados constantes das bases dos órgãos.

40. Outrossim, deve ser recordado que a legislação em vigor já dispõe de inúmeras regras administrativo-disciplinares e criminais para punir as autoridades públicas que cometam excessos ou desvios de finalidade, no que concerne ao uso indevido de dados e informações pessoais.

41. Exemplos disso são o art. 121 da Lei nº 8.112/1990, que afirma que o servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições; o art. 11 da Lei nº 8.429/1992, que estipula que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições; e a própria LGPD, que prevê sanções administrativas nos arts. 52 e ss. de seu texto.

63. Ainda, é importante ressaltar que, conforme ali explicitado:

45. Supor que a coleta, o tratamento e o compartilhamento seguro de dados, propostos no decreto para fins de políticas públicas, equivalem a uma suposta existência de “ferramenta de vigilância estatal extremamente poderosa” é uma ideia equivocada. Com isso, a parte proponente da ação pode inviabilizar um normativo e uma estrutura de governança que tratam, justamente, de um processo público seguro para a implementação de políticas públicas importantíssimas. A aceitação dessa tese, que não encontra amparo legal, acarretará o engessamento e a paralisia de diversas atividades estatais que são executadas de forma eletrônica.

64. O que se busca, portanto, é um compartilhamento seguro de dados, atrelado a uma legislação de proteção de dados. Como informado pela Nota SAJ nº 4/2021/CGIP/SAJ/SG/PR (Doc. 2), o Decreto nº 10.046/2019 propõe uma série de ferramentas para gerenciar os riscos de modo a evitá-los ou, ao menos, minimizá-los, vez que é permeado por disposições que garantem a segurança da informação a ser compartilhada e armazenada.

65. Nesse aspecto, a referida Nota SAJ nº 4/2021/CGIP/SAJ/SG/PR (Doc. 2) salienta que *"a legislação já estabelece de antemão a finalidade do uso dos dados (finalidade pública), a obrigação de*

demonstrar sua necessidade (para implementar suas competências e atribuições legais) e impõe a transparência, sem prejuízo da fixação de outras regras complementares por parte do Comitê Central de Governança de Dados e pelo gestor de dados quando da categorização do compartilhamento".

66. Portanto, em verdade, o Decreto nº 10.046/2019 está em harmonia com a legislação que regulamente, buscando implementar maior controle e transparência quanto ao fluxo de dados, bem como buscando estabelecer segurança jurídica para o tratamento de dados pessoais.

67. O Parecer nº 00009/2021/PGFN/AGU (Doc. 3) afirma que o decreto não transgride os direitos fundamentais à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informacional. Mas, ao contrário, constitui uma tentativa do Poder Público de disciplinar o fenômeno da informação, em vista de outros valores fundamentais, como a eficiência, por exemplo, sempre à luz do postulado da proporcionalidade.

68. Vale ressaltar que o Autor chega a afirmar que "*o Decreto nº 10.046/2019, ao disciplinar o compartilhamento de informações e dados pessoais, não estabelece proteção suficiente aos direitos dos titulares dessas informações*". Tal alegação não merece acolhida, vez que, como já demonstrado, o Decreto nº 10.046/2019 estabelece proteção e salvaguarda aos dados pessoais e a seus titulares, em alinhamento com os direitos e princípios constitucionais.

69. Ao manifestar-se sobre esse aspecto, Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME (Doc. 1) afirmou que:

49. Basta a leitura do inciso I do artigo 3º do decreto para se atestar o exposto e total alinhamento do Decreto nº 10.046/2019 à LGPD. Determina-se que o compartilhamento de dados, pelos órgãos e entidades, observe as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações e o disposto na LGPD, protegendo os direitos dos titulares das informações.

50. Não obstante, o artigo 7º ainda aprofunda a proteção e determina que as plataformas de interoperabilidade contemplem requisitos de sigilo, confidencialidade, gestão, auditabilidade e segurança da informação necessários ao compartilhamento de dados. Pelo sigilo, por exemplo, o decreto reforça a proibição legal de divulgar informações obtidas, bem como o dever ético-legal de não revelar dados confidenciais custodiados. Pelo disposto na norma, as plataformas deverão possuir requisitos técnicos operacionais capazes de garantir o sigilo das informações a serem compartilhadas.

51. A garantia do sigilo vem, também, fortalecer a defesa dos direitos fundamentais postos no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Na qualidade legal de custodiante de dados, inclusive de caráter pessoal, o Estado busca promover, por meio de seus regulamentos a proteção dos dados dos cidadãos.

52. Ao disciplinar a governança no compartilhamento de dados, o Poder Público busca o alinhamento dessas normas acima citadas. Recorde-se que é necessário que, em determinadas situações (a exemplo de programas como o Bolsa Família), certos dados sejam coletados para a aferição do direito ou manutenção de benefícios. Por isso, e com a cautela que o tema enseja, o decreto prevê um processo seguro para o compartilhamento dos dados coletados e custodiados pelo Estado.

70. Vale ainda ressaltar que, em razão da pluralidade de bases de dados custodiadas pelo Estado, é fundamental a interoperabilidade entre elas para, dentre outros fins, o cruzamento dos dados nelas existentes. Como informado pela referida Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME (Doc. 1), "*frequentemente, tais dados se referem à mesma pessoa física ou jurídica, mas revelam informações contraditórias. Com isso, é inviabilizado o acesso a serviços públicos a cidadãos que fariam jus a benefícios. Analogamente, essa inconsistência poderia implicar a concessão de acesso a pessoas que, por sua vez, não estariam legalmente habilitadas. A*

inconsistência entre bases de dados tem tais efeitos práticos, em detrimento da celeridade e da correta prestação de bens e serviços públicos".

71. O Decreto nº 10.046/2019 não estabelece simples colheita de dados dos cidadãos sem critérios. Ao contrário, há o interesse público de continuar ofertando serviços públicos e implementando políticas públicas, mas com o uso racional dos dados e dos recursos financeiros. Para isso, é necessário que haja mecanismos de qualificação e interoperabilidade segura das bases de dados, alcançados por meio de um processo de governança generalizado.

72. Em verdade, o que o decreto disciplina é que, dentro dos limites legais, seja efetuado o compartilhamento das bases para atendimento a políticas públicas específicas.

III.4 - CADASTRO BASE DO CIDADÃO

73. Como já demonstrado em tópico anterior, o Cadastro Base do Cidadão tem por objetivo "*tornar as informações biográficas e os atributos de identificação dos cidadãos qualificadas o suficiente para subsidiar a prestação de serviços públicos digitais fim a fim*", para diminuir a presença física do cidadão no órgão, bem como o fornecimento de documentos de identificação já conhecidos ou acessíveis pelo governo. Suas finalidades estão previstas no já reproduzido art. 16 do Decreto nº 10.046/2019:

Art. 16. Fica instituído o Cadastro Base do Cidadão com a finalidade de:

I - aprimorar a gestão de políticas públicas;

II - aumentar a confiabilidade dos cadastros de cidadãos existentes na administração pública, por meio de mecanismos de manutenção da integridade das bases de dados para torná-las qualificadas e consistentes;

III - viabilizar a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos;

IV - disponibilizar uma interface unificada de atualização cadastral, suportada por soluções tecnológicas interoperáveis das entidades e órgãos públicos participantes do cadastro;

V - facilitar o compartilhamento de dados cadastrais do cidadão entre os órgãos da administração pública; e

VI - realizar o cruzamento de informações das bases de dados cadastrais oficiais a partir do número de inscrição do cidadão no CPF.

74. Segundo a Nota SAJ nº 4/2021/CGIP/SAJ/SG/PR (Doc. 2), o Cadastro Base do Cidadão "*consolida um espaço de coleta e fluxo de dados pessoais, dentro do qual os dados podem ser tratados adequadamente, proporciona garantias para o uso legítimo de dados pessoais e fomenta um espaço de tratamento e livre fluxo de dados*".

75. Em sua petição inicial, o Autor alegou que o Cadastro Base do Cidadão geraria, em tese, apreensão em virtude de prováveis vulnerabilidades de segurança, com riscos de vazamentos e de incidentes de segurança que podem comprometer irreversivelmente a privacidade e a proteção de dados dos cidadãos brasileiros.

76. Quanto a esse aspecto, segundo apontado pela Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME (Doc. 1), "*não obstante o risco que paira sobre toda e qualquer atividade administrativa e que nem por isso autoriza a paralisia estatal, o Estado brasileiro tem buscado aprimorar seus mecanismos de segurança da informação de caráter administrativo (realizadas a nível administrativo gerencial, de governança e normativo) e técnico (a exemplo de recursos informáticos com funcionalidades voltadas a garantia da segurança da informação), suficientes e necessários com vistas a garantir a segurança do processo de tratamento*".

77. Pelo aqui exposto, é nítida a preocupação do Decreto nº 10.046/2019 em adotar mecanismos de segurança da informação aptos a garantir o compartilhamento seguro dos dados nas plataformas de interoperabilidade. Destaque-se que, ao reforçar a aplicabilidade da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o Decreto nº 10.046/2019 deixa claro que todo o processo de compartilhamento de dados pessoais deve seguir os mecanismos de segurança da informação nela previstos. Assim, não há falar em omissão por parte do Estado na busca por um compartilhamento seguro de dados pessoais.

IV - CONCLUSÃO

78. Por todo o exposto, pugna-se pelo não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, ante a inadequação da via eleita, bem como pela não aplicação do princípio da fungibilidade, vez que a presente ação não pode ser conhecida como arguição de descumprimento de preceito fundamental.

79. Ultrapassada tal questão, no mérito, requer-se o reconhecimento da ausência de inconstitucionalidade formal ou material, bem como da licitude do compartilhamento de dados, nos moldes como previsto no Decreto nº 10.046/2019.

80. São essas as considerações que sugiro sejam apresentadas como informações do Excelentíssimo Senhor Presidente da República nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649.

Brasília, 29 de junho de 2021.

(assinado eletronicamente)

DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES
ADVOGADA DA UNIÃO

ANEXOS:

- 1) Nota Técnica SEI nº 59061/2020/ME;
- 2) Nota SAJ nº 4/2021/CGIP/SAJ/SG/PR;
- 3) Parecer nº 00009/2021/PGFN/AGU.

Notas

1. [^] Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República:(...)IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;(...)VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)a](#) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\).](#)*
2. [^] *Lei de Acesso à Informação*

3. [^] *Lei da Identificação Civil Nacional*
4. [^] *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*
5. [^] *ALVIM, Eduardo Arruda. Direito Processual Civil. 3a ed. São Paulo: RT, 2008, p. 736*
6. [^] *Plenário. Referendo na medida cautelar na ADI 4.180/DF. Rel.: Min. Cezar Peluso. 10/3/2010, un. DJe 67, 16 abr. 2010*
7. [^] *ADI 4.163, Rel. Min. Cezar Pelus, j. 29.02.2012, Plenário, DJE de 1.03.2013*
8. [^] *GASPARETTO, Patrick Roberto. Limites, possibilidades e alcance do poder regulamentar em face do princípio da legalidade e a realização dos direitos fundamentais. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 74, jul./ago. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=81210>>. Acesso em: 25 jan. 2021.*
9. [^] *Once-Only Principle. É o mesmo adotado pela União Europeia para proteção de dados pessoais. Mais informações em <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>*

Documento assinado eletronicamente por DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 562416718 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES. Data e Hora: 29-06-2021 15:50. Número de Série: 79188944426619054783737313834. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

DESPACHO n. 00323/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.003997/2020-61 (REF. 0111621-15.2020.1.00.0000)

INTERESSADO: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649

1. Estou de acordo com as **INFORMAÇÕES n. 00008/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU**, da lavra da Dra. Daniela de Oliveira Rodrigues.
2. Submeto-as à consideração do Senhor Consultor-Geral da União.

Brasília, 29 de junho de 2021.

(assinado digitalmente)

OSÉ AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO

Advogado da União

Consultor da União

Documento assinado eletronicamente por JOSE AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 667313247 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE AFFONSO DE ALBUQUERQUE NETTO. Data e Hora: 29-06-2021 16:05. Número de Série: 17340404. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE IFONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00452/2021/GAB/CGU/AGU

NUP: 00692.003997/2020-61 (REF. 0111621-15.2020.1.00.0000)

INTERESSADO: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649

1. Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 00323/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU, as INFORMAÇÕES n. 00008/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra da Dra. Daniela de Oliveira Rodrigues.
2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 29 de junho de 2021.

(assinado eletronicamente)

ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO

Advogado da União

Consultor-Geral da União

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 667338634 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 29-06-2021 17:22. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00692.003997/2020-61 (REF. 0111621-15.2020.1.00.0000)

ORIGEM: STF - Ofício nº 1372/2021, de 17 de junho de 2021.

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.649

Despacho do Advogado-Geral da União nº 256

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES nº 00008/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaboradas pela Advogada da União Dra. Daniela de Oliveira Rodrigues.

Brasília, 30 de junho de 2021.

ANDRE LUIZ DE
ALMEIDA MENDONÇA

Assinado de forma digital por
ANDRE LUIZ DE ALMEIDA
MENDONÇA
Dados: 2021.06.30 18:53:20 -03'00'

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União