



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.649/DF

RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES

REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB

ADVOGADOS: FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY E OUTROS

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PARECER AJCONST/PGR Nº 378046/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 10.046/2019. GOVERNANÇA NO COMPARTILHAMENTO DE DADOS. ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CADASTRO BASE DO CIDADÃO. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PODER REGULAMENTAR. AFRONTA AO ART. 84, IV E VI DA CF. INOCORRÊNCIA. ATO REGULAMENTAR QUE NÃO EXTRAPOLA OS LIMITES DA AUTORIZAÇÃO LEGAL PARA COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIREITOS DE INTIMIDADE, VIDA PRIVADA, HONRA E IMAGEM DAS PESSOAS. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA ASSEGURAR TRANSPARÊNCIA AOS PROCEDIMENTOS DE COMPARTILHAMENTO DE DADOS.

1. Não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra ato de natureza regulamentar, que encontre fundamento em norma infraconstitucional, uma vez que eventual ofensa à Constituição Federal dar-se-ia de maneira reflexa ou indireta. Precedentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. Decreto que, a partir da autorização legislativa contida nas Leis 12.527/2011, 13.444/2017 e 13.709/2018 para tratamento e uso compartilhado de dados por órgãos públicos da Administração Pública Federal, estabelece regramento, uniformiza e institucionaliza procedimentos a serem observados em tal atividade administrativa caracteriza legítima expressão do poder regulamentar conferido ao Presidente da República pelo art. 84, IV e VI, “a”, da CF, o qual prestigia a segurança jurídica e equaliza as expectativas jurídicas, responsabilidades e atribuições das partes envolvidas.

3. Necessidade de interpretação conforme a Constituição que viabilize o registro detalhado das operações de compartilhamento e possibilite dar aos titulares dos dados ciência sobre a coleta e realização do tratamento dos dados, de modo a conferir maior transparência aos procedimentos adotados com fundamento no Decreto.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela parcial procedência dos pedidos para conferir interpretação conforme a Constituição ao Decreto 10.046/2019, para fixar que o mecanismo de compartilhamento e as regras a serem estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados ou pelo gestor de dados, de que trata o art. 4º, I e II, da norma, não de contemplar, como exigência prévia ao compartilhamento de dados, a formalização de pedido fundamentado pela autoridade solicitante que atenda a requisitos objetivos, ao mínimo na linha do que preconizava o art. 8º do Decreto 8.789/2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra o Decreto 10.046, de 9.10.2019, 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*”.

Eis o teor do ato normativo impugnado:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Este Decreto estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, com a finalidade de:

I – simplificar a oferta de serviços públicos;

II – orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;

III – possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais;

IV – promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e

V – aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal.

§ 1º O disposto neste Decreto não se aplica ao compartilhamento de dados com os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas e com o setor privado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º Ficam excluídos do disposto no caput os dados protegidos por sigilo fiscal sob gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

Art. 2º Para fins deste Decreto, considera-se:

I – atributos biográficos - dados de pessoa natural relativos aos fatos da sua vida, tais como nome civil ou social, data de nascimento, filiação, naturalidade, nacionalidade, sexo, estado civil, grupo familiar, endereço e vínculos empregatícios;

II – atributos biométricos - características biológicas e comportamentais mensuráveis da pessoa natural que podem ser coletadas para reconhecimento automatizado, tais 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;

III – dados cadastrais - informações identificadoras perante os cadastros de órgãos públicos, tais como:

a) os atributos biográficos;

b) o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF;

c) o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ;

d) o Número de Identificação Social – NIS;

e) o número de inscrição no Programa de Integração Social - PIS;

f) o número de inscrição no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep;

g) o número do Título de Eleitor;

h) a razão social, o nome fantasia e a data de constituição da pessoa jurídica, o tipo societário, a composição societária atual e histórica e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE; e

i) outros dados públicos relativos à pessoa jurídica ou à empresa individual;

IV – atributos genéticos - características hereditárias da pessoa natural, obtidas pela análise de ácidos nucleicos ou por outras análises científicas;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- V – autenticidade - propriedade de que a informação foi produzida, expedida, modificada ou destruída por uma determinada pessoa natural, ou por um determinado sistema, órgão ou entidade;*
- VI – base integradora - base de dados que integra os atributos biográficos ou biométricos das bases temáticas;*
- VII – base temática - base de dados de determinada política pública que contenha dados biográficos ou biométricos que possam compor a base integradora;*
- VIII – compartilhamento de dados - disponibilização de dados pelo seu gestor para determinado receptor de dados;*
- IX – confidencialidade - propriedade que impede que a informação fique disponível ou possa ser revelada à pessoa natural, sistema, órgão ou entidade não autorizado e não credenciado;*
- X – custo de compartilhamento de dados - valor dispendido para viabilizar a criação e a sustentação dos recursos tecnológicos utilizados no compartilhamento de dados;*
- XI – custodiante de dados - órgão ou entidade que, total ou parcialmente, zela pelo armazenamento, pela operação, pela administração e pela preservação de dados, coletados pela administração pública federal, que não lhe pertencem, mas que estão sob sua custódia;*
- XII – disponibilidade - propriedade de que a informação esteja acessível e utilizável sob demanda por uma pessoa natural ou determinado sistema, órgão ou entidade;*
- XIII – gestor de dados - órgão ou entidade responsável pela governança de determinado conjunto de dados;*
- XIV – gestor de plataforma de interoperabilidade - órgão ou entidade responsável pela governança de determinada plataforma de interoperabilidade;*
- XV – governança de dados - exercício de autoridade e controle que permite o gerenciamento de dados sob as perspectivas do compartilhamento, da arquitetura, da segurança, da qualidade, da operação e de outros aspectos tecnológicos;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- XVI – *informação - dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;*
- XVII – *integridade - propriedade de que a informação não foi modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental;*
- XVIII – *interoperabilidade - capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto, de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais troquem dados;*
- XIX – *item de informação - atributo referente a determinada informação que pode ser acessado em conjunto ou de forma isolada;*
- XX – *mecanismo de compartilhamento de dados - recurso tecnológico que permite a integração e a comunicação entre aplicações e serviços do receptor de dados e dos órgãos gestores de dados, tais como serviços web, cópia de dados, lago de dados compartilhado e plataformas de interoperabilidade;*
- XXI – *plataforma de interoperabilidade - conjunto de ambientes e ferramentas tecnológicas, com acesso controlado, para o compartilhamento de dados da administração pública federal entre órgãos e entidades especificados no art. 1º;*
- XXII – *receptor de dados - órgão ou entidade que utiliza dados após ser concedida permissão de acesso pelo gestor dos dados;*
- XXIII – *requisitos de segurança da informação e comunicações - ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações; e*
- XXIII – *requisitos de segurança da informação e comunicação - ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações;*
- XXIV – *solicitante de dados - órgão ou entidade que solicita ao gestor de dados a permissão de acesso aos dados. e*
- XXV – *cadastro base - informação de referência, íntegra e precisa, centralizada ou descentralizada, oriunda de uma ou mais fontes, sobre elementos fundamentais para a prestação de serviços e para a gestão de políticas públicas, tais como pessoas, empresas, veículos, licenças e locais.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 3º O compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observará as seguintes diretrizes:

I – a informação do Estado será compartilhada da forma mais ampla possível, observadas as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações e o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

II – o compartilhamento de dados sujeitos a sigilo implica a assunção, pelo receptor de dados, dos deveres de sigilo e auditabilidade impostos ao custodiante dos dados;

III – os mecanismos de compartilhamento, interoperabilidade e auditabilidade devem ser desenvolvidos de forma a atender às necessidades de negócio dos órgãos e entidades de que trata o art. 1º, para facilitar a execução de políticas públicas orientadas por dados;

IV – os órgãos e entidades de que trata o art. 1º colaborarão para a redução dos custos de acesso a dados no âmbito da administração pública, inclusive, mediante o reaproveitamento de recursos de infraestrutura por múltiplos órgãos e entidades;

V – nas hipóteses em que se configure tratamento de dados pessoais, serão observados o direito à preservação da intimidade e da privacidade da pessoa natural, a proteção dos dados e as normas e os procedimentos previstos na legislação; e

VI – a coleta, o tratamento e o compartilhamento de dados por cada órgão serão realizados nos termos do disposto no art. 23 da Lei nº 13.709, de 2018.

**CAPÍTULO II
DOS NÍVEIS DE COMPARTILHAMENTO DE DADOS**

Art. 4º O compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º é categorizado em três níveis, de acordo com sua confidencialidade:

I – compartilhamento amplo, quando se tratar de dados públicos que não estão sujeitos a nenhuma restrição de acesso, cuja divulgação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

deve ser pública e garantida a qualquer interessado, na forma da legislação;

II – compartilhamento restrito, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a todos os órgãos e entidades de que trata o art. 1º para a execução de políticas públicas, cujo mecanismo de compartilhamento e regras sejam simplificados e estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados; e

III – compartilhamento específico, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a órgãos e entidades específicos, nas hipóteses e para os fins previstos em lei, cujo compartilhamento e regras sejam definidos pelo gestor de dados.

§ 1º A categorização do nível de compartilhamento será feita pelo gestor de dados, com base na legislação.

§ 2º A categorização do nível de compartilhamento será detalhada de forma a tornar clara a situação de cada item de informação.

§ 3º A categorização do nível de compartilhamento como restrito ou específico será publicada pelo respectivo gestor de dados no prazo de noventa dias, contado da data de publicação das regras de compartilhamento de que trata o art. 31.

§ 3º A categorização do nível de compartilhamento como restrito ou específico observará as regras de compartilhamento de que trata o art. 31 e será publicada pelo respectivo gestor de dados, em prazo a ser definido pelo Comitê Central de Governança de Dados, que considerará, para a tomada de decisão, o disposto no Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 4º A categorização do nível de compartilhamento como restrito e específico especificará o conjunto de bases de dados por ele administrado com restrições de acesso e as respectivas motivações.

§ 5º A categorização do nível de compartilhamento, na hipótese de ainda não ter sido feita, será realizada pelo gestor de dados quando responder a solicitação de permissão de acesso ao dado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 6º A categorização do nível de compartilhamento será revista a cada cinco anos, contados da data de publicação deste Decreto ou sempre que identificadas alterações nas diretrizes que ensejaram a sua categorização.

§ 7º Os órgãos e entidades de que trata o art. 1º priorizarão a categoria de compartilhamento de dados de maior abertura, em compatibilidade com as diretrizes de acesso a informação previstas na legislação.

**CAPÍTULO III
DAS REGRAS GERAIS DE COMPARTILHAMENTO DE
DADOS**

Seção I Das disposições gerais para o compartilhamento de dados

Art. 5º Fica dispensada a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, observadas as diretrizes do art. 3º e o disposto na Lei nº 13.709, de 2018.

Art. 6º Na hipótese de o mecanismo de compartilhamento de dados fornecido pelo custodiante de dados ser inadequado ao solicitante de dados, independentemente da categorização do nível de compartilhamento, o receptor de dados arcará com os eventuais custos de operacionalização, quando houver, exceto disposição contrária prevista em lei, regulamento ou acordo entre as entidades ou os órgãos envolvidos, sem prejuízo do disposto no art. 4º.

Parágrafo único. O disposto no caput se limitará aos custos de operacionalização do compartilhamento dos dados e não acarretará ganhos ou benefícios de ordem financeira ou econômica para o órgão gestor de dados.

Art. 7º As plataformas de interoperabilidade contemplarão os requisitos de sigilo, confidencialidade, gestão, auditabilidade e segurança da informação necessários ao compartilhamento de dados,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

conforme regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados.

Parágrafo único. As ferramentas de gestão da plataforma de interoperabilidade incluirão meios para que o gestor de dados tenha conhecimento sobre o controle de acesso e o consumo dos dados.

Art. 8º Os custodiantes de dados disponibilizarão aos órgãos e às entidades de que trata o art. 1º os dados de compartilhamento amplo e restrito hospedados em suas infraestruturas tecnológicas, por meio das plataformas de interoperabilidade, condicionado à existência de solicitação de interoperabilidade e à ciência ao gestor dos dados.

Parágrafo único. O compartilhamento de dados de que trata o caput só ocorrerá após a categorização do dado pelo seu gestor.

Art. 9º Atendidos os critérios necessários ao compartilhamento, o acesso aos dados ocorrerá no prazo de trinta dias, contado da data da solicitação.

Art. 10. Os gestores de dados divulgarão os mecanismos de compartilhamento de seus dados e os cadastros base sob sua responsabilidade.

Parágrafo único. O Comitê Central de Governança de Dados definirá os procedimentos para o atendimento ao disposto no caput.

Art. 10-A. Os órgãos e as entidades poderão criar novas bases de dados somente quando forem esgotadas as possibilidades de utilização dos cadastros base existentes.

Seção II Do compartilhamento amplo de dados

Art. 11. O compartilhamento amplo de dados dispensa autorização prévia pelo gestor de dados e será realizado pelos canais existentes para dados abertos e para transparência ativa, na forma da legislação.

§ 1º Na hipótese de o dado de compartilhamento amplo de que trata o caput não estar disponível em formato aberto, o solicitante de dados poderá requerer sua abertura junto ao gestor de dados.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, o gestor de dados poderá condicionar a abertura ao pagamento, pelo solicitante de dados, de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

custos adicionais, quando estes forem desproporcionais e não previstos pelo órgão gestor de dados nos termos da legislação.

§ 3º A Controladoria-Geral da União e o Comitê Interministerial de Governança, de que trata o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, poderão recomendar, quando econômica e operacionalmente viável, a abertura dos dados de compartilhamento amplo em transparência ativa.

§ 4º Os solicitantes e recebedores de dados adotarão medidas para manter a integridade e a autenticidade das informações recebidas.

§ 5º Os dados de compartilhamento amplo serão catalogados no Portal Brasileiro de Dados Abertos em formato aberto.

Seção III Do compartilhamento restrito de dados

Art. 12. O compartilhamento restrito de dados pelos gestores de dados ocorrerá com base nas regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados.

§ 1º Os solicitantes e recebedores de dados, para ter acesso a dados por compartilhamento restrito, se responsabilizarão por implementar e seguir as regras de sigilo e de segurança da informação estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados e, adicionalmente, na hipótese de dados disponíveis em uma das plataformas de interoperabilidade, pelo respectivo gestor.

§ 2º Os dados de compartilhamento restrito que possuam, no âmbito do gestor de dados, nível de segurança da informação superior ao definido pelo Comitê Central de Governança de Dados poderão ser categorizados como de compartilhamento específico.

§ 3º Na hipótese de que trata o § 2º, o gestor de dados comunicará ao Comitê Central de Governança de Dados a categorização atribuída e suas justificativas.

§ 4º Os dados recebidos por compartilhamento restrito poderão ser retransmitidos ou compartilhados com outros órgãos ou entidades que comprovem a necessidade de acesso, exceto se proibido expressamente na autorização concedida pelo gestor de dados ou se houver posterior revogação da permissão desse, mediante fundamentação, nas duas hipóteses.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 13. O órgão interessado poderá solicitar o acesso aos dados compartilhados no nível restrito diretamente ao gestor de plataforma de interoperabilidade, quando estiverem disponíveis em plataformas de interoperabilidade.

Seção IV Do compartilhamento específico de dados

Art. 14. O compartilhamento específico de dados está condicionado:

- I – à concessão de permissão de acesso pelo gestor de dados; e*
- II – ao atendimento dos requisitos definidos pelo gestor de dados como condição para o compartilhamento.*

§ 1º Os requisitos exigidos pelo gestor de dados de que trata o inciso II do caput serão compatíveis com aqueles adotados internamente pelo próprio gestor de dados no tratamento da mesma informação.

§ 2º Os dados recebidos por compartilhamento específico não serão retransmitidos ou compartilhados com outros órgãos ou entidades, exceto quando previsto expressamente na autorização concedida pelo gestor de dados ou se houver posterior permissão desse.

Art. 15. O órgão interessado em acessar dados sujeitos a compartilhamento específico enviará a solicitação de permissão de compartilhamento para o gestor de dados, observadas as normas, as condições e os requisitos de acesso por ele definidos, nos termos do inciso III do caput do art. 4º, e deverá fundamentar o pedido e especificar os dados solicitados no maior nível de detalhamento possível.

§ 1º A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia prestará apoio consultivo aos solicitantes de dados para a formulação da solicitação de permissão de compartilhamento.

§ 2º O gestor de dados se manifestará quanto à solicitação de que trata o caput no prazo de trinta dias, contado da data do recebimento da solicitação.

§ 3º O receptor de dados por compartilhamento específico é responsável por implementar e seguir as regras de segurança da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

informação estabelecidas pelo gestor de dados de compartilhamento específico, conforme o disposto no inciso III do caput do art. 4º.

**CAPÍTULO IV
DO CADASTRO BASE DO CIDADÃO**

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.

Art. 17. O Cadastro Base do Cidadão será composto pela base integradora e pelos componentes de interoperabilidade necessários ao intercâmbio de dados dessa base com as bases temáticas, e servirá como base de referência de informações sobre cidadãos para os órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. A interoperabilidade de que trata o caput observará a legislação e as recomendações técnicas estabelecidas pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - Sisp do Poder Executivo federal, e, ainda, as recomendações do Comitê Central de Governança de Dados.

Art. 18. A base integradora será, inicialmente, disponibilizada com os dados biográficos que constam da base temática do CPF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 1º Os atributos biográficos e cadastrais que inicialmente comporão a base integradora serão, no mínimo, os seguintes:

I – número de inscrição no CPF;

II – situação cadastral no CPF;

III – nome completo;

IV – nome social;

V – data de nascimento;

VI – sexo;

VII – filiação;

VIII – nacionalidade;

IX – naturalidade;

X – indicador de óbito;

XI – data de óbito, quando cabível; e

XII – data da inscrição ou da última alteração no CPF.

§ 2º A base integradora será acrescida de outros dados, provenientes de bases temáticas, por meio do número de inscrição do CPF, atributo chave para a consolidação inequívoca dos atributos biográficos, biométricos e cadastrais.

§ 3º O Comitê Central de Governança de Dados estabelecerá solução temporária caso ocorra a impossibilidade momentânea de consolidação de dados das bases temáticas por meio do número de inscrição do CPF.

§ 4º As bases temáticas serão atualizadas e mantidas com relacionamento unívoco em relação à base integradora.

§ 5º As bases temáticas serão atualizadas, inclusive quanto aos atributos provenientes de outras bases com as quais aquela se integra ou venha a se integrar, e enviadas periodicamente à base integradora.

§ 6º Excetuam-se do disposto no § 2º os atributos genéticos.

Art. 19. Compete à Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia:

I – adotar as medidas necessárias para viabilizar a implantação, a operação e o monitoramento do Cadastro Base do Cidadão;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

II – propor ao Comitê Central de Governança de Dados a política de governança de dados do Cadastro Base do Cidadão;

III – orientar os órgãos responsáveis por bases temáticas no processo de atualização dos dados do Cadastro Base do Cidadão; e

IV – arcar com os custos de implantação do Cadastro Base do Cidadão, incluídos os custos de criação e atualização da base integradora e excluídos os custos inerentes aos processos exclusivos de manutenção e atualização das bases temáticas.

Art. 20. É responsabilidade das entidades e órgãos públicos os custos de adaptação de suas bases temáticas para viabilizar a interoperabilidade com a base integradora.

Parágrafo único. A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, em casos específicos, poderá arcar, a seu critério, total ou parcialmente, com os custos de execução das atividades previstas no caput.

**CAPÍTULO V
DO COMITÊ CENTRAL DE GOVERNANÇA DE DADOS**

Seção I Das competências

Art. 21. Fica instituído o Comitê Central de Governança de Dados, a quem compete deliberar sobre:

I – as orientações e as diretrizes para a categorização de compartilhamento amplo, restrito e específico, e a forma e o meio de publicação dessa categorização, observada a legislação pertinente, referente à proteção de dados pessoais;

II – as regras e os parâmetros para o compartilhamento restrito, incluídos os padrões relativos à preservação do sigilo e da segurança;

III – a compatibilidade entre as políticas de segurança da informação e as comunicações efetuadas pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º, no âmbito das atividades relativas ao compartilhamento de dados;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

IV – a forma de avaliação da integridade, da qualidade e da consistência de bases de dados derivadas da integração de diferentes bases com o Cadastro Base do Cidadão;

V – as controvérsias sobre a validade das informações cadastrais e as regras de prevalência entre eventuais registros administrativos conflitantes, quando ocorrer o cruzamento de informações entre bases de dados do Cadastro Base do Cidadão;

VI – as orientações e as diretrizes para a integração dos órgãos e das entidades de que trata o art. 1º com o Cadastro Base do Cidadão;

VII – a inclusão, na base integradora do Cadastro Base do Cidadão, de novos dados provenientes das bases temáticas, considerada a eficiência técnica e a economicidade;

VIII – a escolha e aprovação das bases temáticas que serão integradas ao Cadastro Base do Cidadão e a definição do cronograma de integração, em comum acordo com os gestores de dados;

IX – as propostas relativas à estratégia para viabilizar, econômica e financeiramente, o Cadastro Base do Cidadão no âmbito do setor público;

X – a instituição de subcomitês técnicos permanentes ou temporários, para assessorá-lo em suas atividades;

XI – a instituição de outros cadastros base de referência do setor público de uso obrigatório pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º;

XII – seu regimento interno; e

XIII – o prazo para a publicação da categorização do nível de compartilhamento de que trata o § 3º do art. 4º.

§ 1º Para fins do disposto no caput, o Comitê Central de Governança de Dados observará as deliberações da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a respeito do acesso público a dados e informações.

§ 2º O Comitê Central de Governança de Dados poderá consultar o Comitê Interministerial de Governança em casos considerados estratégicos.

§ 3º Os subcomitês técnicos de que trata o inciso X do caput:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- I – serão instituídos e compostos na forma de ato do Comitê;*
 - II – não poderão ter mais de sete membros;*
 - III – na hipótese de serem temporários, terão duração não superior a um ano; e*
 - IV – estão limitados a quatro operando simultaneamente.*
- § 4º A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá consultar o Comitê Central de Governança de Dados sobre questões relativas a políticas e diretrizes de governança de dados para a administração pública direta, autárquica e fundacional.*

Seção II Da composição

Art. 22. O Comitê Central de Governança de Dados é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidade:

- I – dois do Ministério da Economia, dentre os quais um da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que o presidirá, e um da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;*
- II – um da Casa Civil da Presidência da República;*
- III – um da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União;*
- IV – um da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República;*
- V – um da Advocacia-Geral da União; e*
- VI – um do Instituto Nacional do Seguro Social.*

§ 1º Cada membro do Comitê terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e impedimentos.

§ 2º Os membros do Comitê e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos ou da entidade que representam e designados pelo Ministro de Estado da Economia.

Art. 23. O Comitê Central de Governança de Dados se reunirá, em caráter ordinário, a cada dois meses, e, em caráter extraordinário,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

sempre que convocado por seu Presidente ou por solicitação de um de seus membros.

§ 1º *O quórum de reunião do Comitê é de dois terços de seus membros e o quórum de aprovação é por consenso.*

§ 2º *O Comitê Central de Governança de Dados deliberará por meio de resoluções, que serão publicadas pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.*

§ 3º *Qualquer membro do Comitê Central de Governança de Dados poderá convidar especialistas para participar de suas reuniões, sem direito a voto.*

§ 4º *Os membros do Comitê Central de Governança de Dados que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente e os membros que se encontrem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência.*

Art. 24. *A Secretaria-Executiva do Comitê será exercida pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, a quem compete:*

- I – organizar as reuniões do Comitê e sua respectiva pauta; e*
- II – monitorar e reportar ao Comitê a implementação de suas resoluções.*

Art. 25. *A participação no Comitê e nos subcomitês técnicos será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.*

CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26. *As controvérsias no compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas federais solicitantes de dados e o gestor de dados serão decididas pelo Comitê Central de Governança de Dados.*

§ 1º *As resoluções do Comitê Central de Governança de Dados a respeito de controvérsias observarão as normas que protegem os dados objeto da controvérsia.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º *Para fins do disposto no caput, o Comitê Central de Governança de Dados poderá consultar o Comitê Interministerial de Governança.*

§ 3º *O Comitê Central de Governança de Dados atuará de forma a buscar a composição de interesses entre as partes envolvidas na solução das controvérsias que lhe forem encaminhadas e se manifestará por meio de resolução.*

§ 4º *A revisão da categorização dos níveis de compartilhamentos de dados pelo Comitê Central de Governança de Dados será de ofício, com a anuência do Comitê Interministerial de Governança, ou mediante provocação do solicitante de dados.*

§ 5º *A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, na qualidade de Secretaria-Executiva do Comitê Central de Governança de Dados, poderá responder diretamente ao solicitante de dados, se houver resolução anterior sobre o mesmo pleito.*

Art. 27. A Advocacia-Geral da União, na hipótese de controvérsia a respeito da abrangência, do enquadramento ou do instituto jurídico aplicável a temas inerentes à governança e ao compartilhamento de dados, inclusive sobre os níveis de compartilhamento, quando aplicáveis limitações em razão de sigilo legal, poderá assessorar os órgãos e entidades de que trata o art. 1º e fixar-lhes, por meio de parecer jurídico, a interpretação a ser seguida.

Art. 28. A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia disponibilizará aos órgãos interessados os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal:

- I – informações constantes da declaração de operações imobiliárias relativas à existência de bem imóvel, localização do ato registral, números de inscrição e respectivas situações cadastrais no CPF e no CNPJ das partes envolvidas na operação;*
- II – informações constantes da declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativas à existência de bem imóvel;*
- III – informações referentes a registros de natureza pública ou de conhecimento público constantes de nota fiscal;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

IV – informações sobre parcelamento e moratória de natureza global dos débitos por ela administrados;

V – informações sobre débitos de pessoas jurídicas de direito público;
e

VI – demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob sua gestão.

Art. 29. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional disponibilizará aos órgãos interessados os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal:

I – dados constantes do termo de inscrição na dívida ativa da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

II – informações sobre parcelamento e moratória de natureza global dos débitos inscritos em Dívida Ativa da União;

III – informações sobre débitos inscritos em dívida ativa da União, incluídos os de pessoas jurídicas de direito público e aqueles em fase de execução fiscal; e

IV – demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob a sua gestão.

Art. 30. A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá expedir normas complementares para execução deste Decreto, observadas as competências do Comitê Central de Governança de Dados e as normas referentes ao acesso à informação.

§ 1º Os órgãos e entidades de que trata o art. 1º publicarão catálogo dos dados sob sua gestão e informarão os compartilhamentos vigentes.

§ 2º A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia definirá os procedimentos para a criação do catálogo de que trata o § 1º.

Art. 31. Ato do Comitê Central de Governança de Dados estabelecerá as regras de compartilhamento e segurança, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 1º A categorização de compartilhamento restrito poderá ser usada somente após a edição do ato de que trata o caput.

§ 2º Os compartilhamentos de dados públicos serão categorizados como amplos e aqueles protegidos por norma serão categorizados como específicos até que seja editado o ato de que trata o caput.

Art. 32. Os acordos, os convênios e demais instrumentos de compartilhamento de dados estabelecidos voluntariamente entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º permanecem vigentes, pelos prazos neles estabelecidos.

Art. 33. Os primeiros membros do Comitê Central de Governança de Dados serão indicados no prazo de quinze dias, contado da data de publicação deste Decreto.

Parágrafo único. A primeira reunião ordinária do Comitê Central de Governança de Dados ocorrerá no prazo de trinta dias, contado da data de publicação deste Decreto

Art. 34. Fica revogado o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016.

Art. 35. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Alega o requerente que o decreto estaria inquinado de inconstitucionalidade formal, por invadir matérias de competência privativa de lei e por exorbitar o poder regulamentar conferido pela Constituição Federal ao Presidente da República, em afronta ao art. 84, IV e VI, "a", da Constituição Federal, bem como de inconstitucionalidade material por afronta aos arts. 1º, III, e 5º, *caput* X, XII e LXXII, da CF/1988, que asseguram a dignidade humana, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, o sigilo dos dados, a autodeterminação informativa e a garantia do *habeas data*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sustenta que, a pretexto de regulamentar dispositivos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), do art. 11 da Lei 13.444/2017 (Lei que cria a Identificação Civil Nacional) e do Capítulo IV da Lei 13.709/2018 (capítulo da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD que disciplina o Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público), o ato normativo impugnado disporia de forma contrária à disciplina constitucional e infraconstitucional relacionada à proteção de dados e da privacidade.

Afirma o descompasso do Decreto com a estrita observância e respeito às informações pessoais, aos direitos fundamentais e à transparência em relação aos titulares das informações exigida pela Lei de Acesso à Informação, considerada a proteção suficiente aos direitos dos titulares dessas informações conferida pelo diploma.

Aduz que “dentre as diversas finalidades previstas no artigo 1º do Decreto nº. 10.046/2019, nenhuma objetiva o tratamento adequado e transparente dos dados pessoais. 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”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Defende que a norma, ao estabelecer o Cadastro Base do Cidadão com o objetivo de viabilizar a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos (art. 16, III) estabeleceria disciplina paralela àquela prevista na Lei 13.444/2017, que cria a Identificação Nacional Civil e prevê como bases de dados, segundo o seu art. 2º, as da Justiça Eleitoral, do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) do Executivo Federal e da Central Nacional de Informações do Registro Civil, além de também criar Comitê Gestor do ICN, composto por representantes do Poder Executivo Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Conselho Nacional de Justiça, conforme o art. 5º da Lei federal 13.444/2017.

Discorre sobre o panorama internacional a versar a autonomia do direito à proteção de dados pessoais em relação ao direito à privacidade e sobre o direito fundamental à proteção de dados pessoais e a tutela da autodeterminação informativa no Brasil.

Assevera que são princípios informadores da proteção de dados pessoais o da finalidade ou especificação de propósitos, o da transparência, o da adequação e o da necessidade e menciona manifestações destes positivadas na legislação infraconstitucional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Aponta que “com a edição da Lei 13.709 (LGPD) em 14/08/2018 e sua entrada em vigor em 18 de setembro de 2020, o Brasil passou a integrar o grupo de mais de 140 países que possuem a sua própria lei de proteção dos dados pessoais. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) aplica-se a operações de tratamento de dados pessoais realizadas por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado e tem como alguns dos seus fundamentos o respeito à privacidade, a autodeterminação informativa, os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.”

Consigna que a partir do deferimento da medida cautelar na ADI 6.387, “foi superado antigo paradigma da própria Corte, com o reconhecimento do direito à proteção de dados pessoais e à autodeterminação informacional como um novo direito fundamental, destacado e independente do direito à privacidade, com a identificação de uma série de liberdades individuais, atreladas ao direito à proteção de dados pessoais, que não são abraçadas pelo direito à privacidade - na concepção da privacidade como uma garantia de abstenção do Estado na esfera privada individual”.

Argui a inconstitucionalidade material do Decreto sob a justificativa de que a criação do Cadastro Base do Cidadão e do Comitê Central de Governança desrespeitaria as diretrizes da LGPD, na medida em que institucionalizaria um cadastro unificado que poderá ser compartilhado pelos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

órgãos do poder público federal de forma livre, além de acarretar riscos de vazamentos e de incidentes de segurança.

A esse respeito indica que *“embora o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 10.046/2019 preveja—dentre as diretrizes elencadas para o compartilhamento de dados—que se observe o disposto na LGPD, verifica-se no detalhamento das demais normas do decreto que as regras adotadas para o compartilhamento de dados pelos órgãos governamentais permitem interligar bases e cruzar dados pessoais sem critérios que sejam conhecidos dos cidadãos: sem informações claras, adequadas e transparentes sobre a realização da coleta e do tratamento, bem como, sobre quem são e como agem os agentes do tratamento”*.

Considera que se aplicariam à hipótese os fundamentos da decisão cautelar na ADI 6.387 visto que inexistiria definição apropriada dos objetivos e finalidades a serem perseguidos mediante o tratamento de dados pessoais.

Salienta que a preocupação com os riscos do compartilhamento de dados também seria objeto da ADPF 695, no bojo da qual proferiu-se decisão no sentido de que *“é dever constitucional deste STF debruçar-se sobre a matéria, evitando-se que situações graves que colocam em risco a violação de preceitos fundamentais sejam perpetradas com suposto fundamento no Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Destaca-se ainda que a presente decisão não obsta a eventual*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

análise de medida acauteladora relacionada a alegações de inconstitucionalidade deste ato normativo”.

Diz que a LGPD não admitiria, *a priori*, a integração e cruzamento de bases de dados dos dados sem o prévio estabelecimento de critérios para o seu compartilhamento, considerando que a autodeterminação informativa pressuporia a informação e o consentimento do titular dos dados coletados para sua utilização em finalidades diversas, o que não estaria sendo observado pelo decreto em questão.

Acrescenta que o decreto teria definido novos conceitos de dados pessoais alheios à LGPD, o que ampliaria a possibilidade da coleta de dados pessoais sensíveis e favoreceria a criação de um sistema de vigilância estatal.

Entende que a composição prevista para o Comitê Central de Governança, por não ser multissetorial, mas integrado apenas por funcionários da administração direta federal (art. 22), mostrar-se-ia inadequada para promover a segurança, a necessidade, a adequação e a boa-fé no compartilhamento e utilização das informações pessoais.

Afirma, ainda, que a inexistência de referência no texto normativo à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) acarretaria a falta de supervisão e de fiscalização da autoridade competente, bem como potenciais



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

conflitos de atribuições ou a superposição de atribuições entre a ANPD e o Comitê Central de Governança.

Nesse sentido, salienta que o art. 55-K da LGPD estabelecerá que a competência sancionatória seria exclusiva da ANPD e que as competências desta prevaleceriam, no que se refere à proteção de dados pessoais, sobre as competências correlatas de outras entidades ou órgãos da administração pública. Também aponta a ausência de previsão de consulta à ANPD em caso de controvérsias no compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas federais solicitantes de dados e o gestor de dados.

Chama atenção para “o fato de a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) ainda não ter sido instalada [o que] fragiliza ainda mais os direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados pessoais, causando insegurança jurídica aos brasileiros, porquanto compete à ANPD solicitar aos órgãos e às entidades do poder público informações sobre o âmbito e a natureza dos dados e outros detalhes do tratamento realizado, podendo emitir parecer técnico complementar para garantir o cumprimento da LGPD (art. 29); estabelecer normas complementares para as atividades de comunicação e de uso compartilhado de dados pessoais (art. 30); enviar informes com medidas cabíveis para cessar violações (art. 31); solicitar relatórios de impacto à proteção de dados pessoais, bem como, sugerir a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

adoção de padrões e de boas práticas para os tratamentos de dados pessoais pelo Poder Público (art. 32 da LGPD)."

Considera afrontado o princípio da proporcionalidade, sob a ótica dos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Quanto à adequação, afirma que *"o Decreto nº 10.046/2019 não demonstra se a megaestrutura do Cadastro Base do Cidadão é adequada nem tampouco quais são as finalidades a serem atendidas. Diversos fins inadequados podem ser almejados com total violação aos direitos fundamentais. Além disso, os dados podem ser tratados de forma irregular ou sofrerem graves incidentes de vazamento"*.

Com relação à necessidade, enuncia que esta *"parte do reconhecimento de que o cidadão possui direito à menor desvantagem quanto à restrição de seu direito fundamental. Assim, para a realização de uma determinada ação governamental não se faz necessário o acesso compartilhado, sem finalidades definidas, aos dados pessoais de todos os brasileiros, violando direitos fundamentais. Outros meios e sistemas podem ser utilizado para a consecução do mesmo fim"*.

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, conclui que *"analisando-se a criação de um cadastro colossal unificado com um sistema de governança deturpado que apresenta evidente risco de violação de dados pessoais de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

todos os brasileiros, o ato normativo não resiste a uma verificação pautada pelo bom senso do razoável”.

Invoca, por fim, o princípio da vedação de proteção insuficiente e da proibição do excesso, a legitimar o controle jurisdicional diante de atos omissivos ou comissivos do Poder Público, consignando que “o Decreto nº 10.046/2019 não concretiza o art. 5º, caput, inciso XXXIII, o art. 37, § 3º, inciso II, e o art. 216, § 2º, da Constituição, a Lei nº 12.527/11, o art. 11 da Lei nº 13.444/17, e o Capítulo IV da Lei no 13.709/18, conforme demonstrado no item II. Desse modo, não é apropriado para os fins que indica”.

Além disso, acrescenta que o “decreto também é desnecessário, porque a) existe a previsão legal de Identificação Nacional Civil, sendo dispensável o desenvolvimento do Cadastro Base do Cidadão e b) o Comitê Central de Governança de Dados não pode e não deveria substituir a Autoridade Nacional de Proteção de Dados ou o Comitê Gestor do ICN”.

Ademais, assevera que “o supracitado decreto ainda restringe de forma indevida a privacidade e a proteção de dados para promover o acesso à informação e o compartilhamento de dados. No âmbito da proteção insuficiente, a privacidade e a proteção de dados não são corretamente tuteladas. O compartilhamento de dados entre



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

órgãos da administração pública federal é ampliado substancialmente, inexistindo o imprescindível cuidado com a preservação da privacidade e com a proteção de dados.”

Requer a concessão de medida cautelar para “i) *suspender imediatamente a eficácia da integralidade do Decreto nº 10.046/2019 (e, conseqüentemente, do Decreto 10.403/2020, que alterou dispositivos do Decreto 10.046/2019), ad referendum do Plenário desse Pretório Excelso, e, ii) suspender imediatamente o Cadastro Base do Cidadão e para que cesse qualquer compartilhamento indevido de dados pessoais, sob pena de danos irreparáveis aos direitos fundamentais de toda a população brasileira, tornando inviável o retorno ao status quo ante”.*

Ao final, postula a procedência do pedido para declarar inconstitucional o Decreto 10.046/2019 e o Decreto 10.403/2020 que o alterou. Alternativamente, em caso de reconhecimento da inadequação da via eleita, pleiteia o conhecimento desta ação direta como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com a aplicação do princípio da fungibilidade.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 46).

A Presidência da República, por meio de sua Consultoria-Geral, apresentou informações (peças 50 e 51) em que suscitou o não cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, considerando que o Decreto questionado



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

não teria natureza de ato normativo primário, bem como a impossibilidade de aplicação do princípio da fungibilidade.

No mérito, sustentou a ausência de inconstitucionalidade formal, considerando não ter o decreto extrapolado a competência regulamentar e a licitude do compartilhamento de dados nela previsto, que contaria com autorização constante da Lei Geral de Proteção de Dados, a qual dispensaria a necessidade de autorização explícita por parte de seu titular em certas hipóteses, inclusive para tratamento de dados sensíveis.

Argumentou que a finalidade autorizadora do compartilhamento de dados é previamente definida pelo ato normativo: finalidade pública, assim como a obrigação de justificar sua necessidade, a qual somente ocorre para implementação de competências e atribuições legais dos órgãos solicitantes e de transparência.

Ressaltou que *“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.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Esclareceu que o Cadastro Base do Cidadão não se trataria de nova base de dados, mas apenas de plataforma destinada à visualização integrada e ao aumento da confiabilidade entre os cadastros de dados já existentes e a disposição de órgãos da administração pública de forma descentralizada, o qual teria finalidades próprias e específicas, não se confundindo com a Identificação Nacional Civil.

Informou, por fim, que *“é nítida a preocupação do Decreto 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 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.”*

A Advocacia-Geral da União manifestou-se (peça 54) pelo não conhecimento da ação, tendo em vista a necessidade de prévio confronto entre o ato questionado e a legislação infraconstitucional que rege a matéria e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

A Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, o Laboratório de Políticas Públicas e Internet – LAPIN e o Instituto Mais Cidadania (peças 9,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

28, 32), requerem seu ingresso no feito, na condição de *amici curiae*, o que foi deferido (peças 27 e 41).

Eis, em síntese, o relatório.

1. CARÁTER REGULAMENTAR DO DECRETO IMPUGNADO

O Decreto 10.046/2019 foi editado para regulamentar a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o art. 11 da Lei 13.444/2017 (Lei que cria a Identificação Civil Nacional) e o Capítulo IV da Lei 13.709/2018 (capítulo da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, que disciplina o Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público), no que se referem à disciplina do acesso, do tratamento e do compartilhamento de dados pela Administração Pública.

Nesse contexto, o exame da capacidade de o decreto presidencial impugnado violar os dispositivos constitucionais invocados na petição inicial demandaria o exame prévio da supramencionada legislação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece que a ação direta de constitucionalidade não é meio idôneo para fiscalização da constitucionalidade de atos do Poder Público cuja análise dependa de prévio exame de legislação infraconstitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

constitucionalidade, mas sim de legalidade (ADI 996-MC, rel. min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 6/5/1994).

2. In casu, *impugna-se a validade do Decreto 9.351, de 19 de abril de 2018, que “qualifica, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, e incluída no Programa Nacional de Desestatização - PND, a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras, para início dos procedimentos necessários à contratação dos estudos pertinentes, tão logo seja aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.463, de 2018” e “aprova as recomendações estabelecidas na Resolução nº 13, de 23 de agosto de 2017, e na Resolução nº 30, de 19 de março de 2018, do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para início dos procedimentos necessários à contratação dos estudos pertinentes”.* Cuida-se de ato administrativo interno, de efeitos concretos, absolutamente embrionário no ciclo de políticas públicas, vocacionado ao planejamento desta e voltado a destinatários determinados, componentes da própria Administração.

3. O Decreto impugnado, conseqüentemente, guarda referibilidade com a Lei 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, e com a Lei 9.491/1997, que trata do Programa Nacional de Desestatização, não subsistindo como ato autônomo, máxime porque qualquer verificação quanto à sua constitucionalidade não prescindiria da análise da sua compatibilidade com as leis mencionadas. Precedente: ADI 4040, rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 1º/7/2013.

4. A reiteração dos argumentos trazidos pelo agravante na petição inicial, os quais foram pormenorizadamente analisados na decisão recorrida, é insuscetível de modificar a decisão agravada.

5. Agravo não provido.

(ADI 5.937-AgR, Rel. Luiz Fux, DJe de 26.9.2019) – Grifo nosso.

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 41.149/2008 DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. NATUREZA REGULAMENTAR. ATO SECUNDÁRIO. CONTROLE



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

DE LEGALIDADE. PRETENSÃO INCOMPATÍVEL COM A VIA DA AÇÃO DIRETA.

- 1. Decisão denegatória de seguimento de ação direta de inconstitucionalidade por manifesto descabimento.*
- 2. Vocacionada ao controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, a ação direta de inconstitucionalidade não constitui meio idôneo para impugnar a validade de ato regulamentar e secundário em face de legislação infraconstitucional. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.*

(ADI 4127-AgR, Rel. Rosa Weber, DJe de 5.11.2014) – Grifo nosso

Portanto, esta ação direta não há de ser conhecida por impugnar ato normativo secundário de caráter estritamente regulamentar.

2. MÉRITO

Na hipótese de superação da preliminar suscitada, impende aferir se o Decreto questionado invade campo normativo privativo de lei e exorbita o poder regulamentar conferido pela Constituição Federal ao Presidente da República, em afronta ao art. 84, IV e VI, “a”, da Constituição Federal.

A respeito, argumenta o requerente que, a pretexto de regulamentar dispositivos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), do art. 11 da Lei 13.444/2017 (Lei que cria a Identificação Civil Nacional) e do Capítulo IV da Lei 13.709/2018 (capítulo da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD que disciplina o Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Público), o ato normativo impugnado disporia de forma contrária à disciplina legal relacionada ao tratamento de dados e compartilhamento de dados.

Nos termos da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, as informações sob a guarda do Estado são sempre públicas (para pessoas de direito público ou privado), devendo o acesso a elas ser restringido apenas em casos específicos (art. 7º).

Quanto ao compartilhamento de informações pessoais, que é faceta do conceito de tratamento de informações pessoais (art. 4º, V, da Lei 12.527/2011), a Lei de Acesso à Informação impõe que o compartilhamento seja feito de forma transparente e com respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e às garantias individuais (art. 31, *caput*).

No que diz respeito ao acesso de dados pessoais, a norma estabelece que este será restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem (art. 31, I) e, ainda, quando for necessário à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral ou à proteção do interesse público e geral preponderante (art. 31, § 3º, II e V).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O diploma também remete à regulamentação o estabelecimento dos procedimentos aplicáveis ao tratamento de informação pessoal (art. 31, § 5º).

O Decreto 7.724/2021 cumpre parte da função regulamentadora, em complemento do qual se editou o Decreto 10.046/2019 para tratar do específico tema da governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal.

O Decreto 10.046/2019, ao contrário do que afirma o requerente, não viabiliza a disponibilização indiscriminada de toda e qualquer informação pessoal a qualquer agente público, mas, em observância ao que determina o art. 31, I, II e V, da Lei 12.527/2011, cria sistema que facilita, de acordo com os níveis de compartilhamento (amplo¹, restrito² ou específico³), o fluxo de informações

-
- 1 No nível de compartilhamento amplo incluem-se os dados públicos que não estão sujeitos a nenhuma restrição de acesso, cuja divulgação deve ser pública e garantida a qualquer interessado, na forma da legislação (art. 4º, I, do Decreto 10.046/2019) e cujo compartilhamento dispensa autorização prévia pelo gestor de dados e será realizado pelos canais existentes para dados abertos e para transparência ativa (art. 11 do Decreto 10.046/2019).
 - 2 No nível de compartilhamento restrito incluem-se dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a todos os órgãos e entidades de que trata o art. 1º para a execução de políticas públicas, cujo mecanismo de compartilhamento e regras sejam simplificados e estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados (art. 4º, II, do Decreto 10.046/2019).
 - 3 No nível de compartilhamento restrito incluem-se dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a órgãos e entidades específicos, nas hipóteses e para os fins previstos em lei, cujo compartilhamento e regras sejam definidos pelo gestor de dados (art. 4º, III, do Decreto 10.046/2019).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

entre os órgãos e instituições que demonstrem deter autorização legal para acesso, além de amparo legal para uso dos dados no desempenho de suas competências e atribuições.

Estabelece, para tanto, critérios e requisitos que antes teriam que estar previstos em convênios, acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres, como forma de desburocratizar e simplificar as transações⁴.

Também acerca do tratamento de dados pessoais foi editada a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD), a qual, no que interessa para a presente controvérsia, objetiva reduzir a tensão entre o direito à privacidade e o reconhecimento da necessidade do tratamento de dados pelo poder público.

No seu art. 5º, I, a LGPD conceitua dado pessoal como a informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável; e no inciso X, a norma define que tratamento é toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento,

4 *Art. 5º Fica dispensada a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, observadas as diretrizes do art. 3º e o disposto na Lei nº 13.709, de 2018.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

O art. 7º da norma dispõe acerca dos requisitos para tratamento de dados pessoais da seguinte maneira:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;

II – para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III – pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

(...)

§ 3º O tratamento de dados pessoais cujo acesso é público deve considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram sua disponibilização.

§ 4º É dispensada a exigência do consentimento previsto no caput deste artigo para os dados tornados manifestamente públicos pelo titular, resguardados os direitos do titular e os princípios previstos nesta Lei.

§ 5º O controlador que obteve o consentimento referido no inciso I do caput deste artigo que necessitar comunicar ou compartilhar dados pessoais com outros controladores deverá obter consentimento específico do titular para esse fim, ressalvadas as hipóteses de dispensa do consentimento previstas nesta Lei.

§ 6º A eventual dispensa da exigência do consentimento não desobriga os agentes de tratamento das demais obrigações previstas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

nesta Lei, especialmente da observância dos princípios gerais e da garantia dos direitos do titular.

§ 7º O tratamento posterior dos dados pessoais a que se referem os §§ 3º e 4º deste artigo poderá ser realizado para novas finalidades, desde que observados os propósitos legítimos e específicos para o novo tratamento e a preservação dos direitos do titular, assim como os fundamentos e os princípios previstos nesta Lei.

(grifo nosso)

Da leitura dos dispositivos, extrai-se que cada processo de tratamento de dados há de ser utilizado (isoladamente ou em conjunto) com vistas a considerar a finalidade, a boa fé e o interesse público, como bem destacou o legislador no § 3º do art. 7º, e que é facultado à Administração Pública se utilizar de dados pessoais para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres (art. 7º, III).

Infere-se, ainda, que essa utilização de dados pela Administração Pública pode ocorrer, em várias hipóteses, mesmo quando não houver o consentimento do respectivo titular⁵. O § 5º do art. 7º da Lei 13.709/2018 deixa claro que a comunicação ou o compartilhamento de dados pessoais somente

5 *“Apesar de ser considerado a principal base legal, o consentimento passa a ser apenas uma das dez hipóteses legais trazidas na legislação, sendo que todas as outras nove hipóteses existentes independem do consentimento para que sejam tidas como válidas.”* (LIMA, Caio César Carvalho. **Do Tratamento de Dados Pessoais**. In: LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada. MALDONADO, Viviane Nóbrega (coord.)BLUM, Renato Opice (coord.). São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p.179).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

depende de concordância do titular nos casos em que o tratamento destes também dependa de consentimento⁶.

Mesmo no caso de dados pessoais sensíveis⁷, o tratamento compartilhado de informações necessárias à execução, pela Administração Pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos pode, nos termos do art. 11, II, “b”, da Lei 13.709/2018⁸, ser realizado sem o consentimento do titular.

Extrai-se também, a *contrario sensu* do que dispõe o art. 9º, § 2º, da Lei 13.709/2018⁹, que, apenas quando necessário o consentimento, eventuais

6 Art. 7º (...)
(...)

§ 5º O controlador que obteve o consentimento referido no inciso I do caput deste artigo que necessitar comunicar ou compartilhar dados pessoais com outros controladores deverá obter consentimento específico do titular para esse fim, **ressalvadas as hipóteses de dispensa do consentimento previstas nesta Lei**” – Grifo nosso.

7 Dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural (art. 5º, II, da Lei 13.709/2018).

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

(...)

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

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

9 Art. 9º(...)
(...)

§ 2º Na hipótese em que o consentimento é requerido, se houver mudanças da finalidade para o tratamento de dados pessoais não compatíveis com o consentimento original, o controlador



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

mudanças na finalidade do tratamento de dados pessoais não compatíveis com o consentimento original devam ser previamente informadas ao titular, cabendo a este, caso discorde das alterações, revogar o consentimento.

Do que se conclui ser legalmente autorizado o compartilhamento de dados em poder de um órgão ou entidade pública para utilização em finalidade pública diversa desempenhada por outro ente integrante da Administração Pública, independentemente de consentimento ou de cientificação prévia do titular das informações.

O art. 26 da LGPD¹⁰ também explicita ser lícito o uso compartilhado de dados pessoais, pelo Poder Público, para atendimento das finalidades específicas de execução de políticas públicas e para o desempenho de atribuições legais pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º daquele diploma normativo: boa-fé, finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade de dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

deverá informar previamente o titular sobre as mudanças de finalidade, podendo o titular revogar o consentimento, caso discorde das alterações.

- 10 *Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tudo a indicar que o Decreto 10.046/2019 não está inovando na previsão de hipótese de dispensa de consentimento do titular para compartilhamento de dados pessoais, mas está simplesmente pormenorizando o regramento aplicável e fixando procedimentos nos moldes da disciplina legal.

As exigências da LGPD quanto ao objetivo a ser perseguido mediante o tratamento compartilhado de dados também são atendidas pelo decreto.

Perceba-se que as finalidades do compartilhamento preconizado no Decreto são as enumeradas em seu art. 1º: simplificar a oferta de serviços públicos, orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas, possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais, promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal e aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal, as quais se coadunam com os já referidos mandamentos da LGPD (art. 26).

O Decreto também trata de assegurar as seguintes diretrizes no compartilhamento de dados, as quais remetem à observância da LGPD:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 3º O compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º observará as seguintes diretrizes:

I – a informação do Estado será compartilhada da forma mais ampla possível, observadas as restrições legais, os requisitos de segurança da informação e comunicações e o disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais;

II – o compartilhamento de dados sujeitos a sigilo implica a assunção, pelo receptor de dados, dos deveres de sigilo e auditabilidade impostos ao custodiante dos dados;

III – os mecanismos de compartilhamento, interoperabilidade e auditabilidade devem ser desenvolvidos de forma a atender às necessidades de negócio dos órgãos e entidades de que trata o art. 1º, para facilitar a execução de políticas públicas orientadas por dados;

IV – os órgãos e entidades de que trata o art. 1º colaborarão para a redução dos custos de acesso a dados no âmbito da administração pública, inclusive, mediante o reaproveitamento de recursos de infraestrutura por múltiplos órgãos e entidades;

V – nas hipóteses em que se configure tratamento de dados pessoais, serão observados o direito à preservação da intimidade e da privacidade da pessoa natural, a proteção dos dados e as normas e os procedimentos previstos na legislação; e

VI – a coleta, o tratamento e o compartilhamento de dados por cada órgão serão realizados nos termos do disposto no art. 23 da Lei nº 13.709, de 2018. — Grifo nosso

A Lei 13.709/2018 impõe que, no tratamento de dados pessoais pelo poder público, estes “deverão ser mantidos em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado, com vistas à execução de políticas públicas, à prestação de serviços públicos, à descentralização da atividade pública e à disseminação e ao acesso das informações pelo público em geral” (art. 25), que é justamente o objetivo visado com a criação do Cadastro Base do Cidadão pelo Decreto impugnado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A respeito do Cadastro, assim esclareceu a Secretaria de Governo

Digital:

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 (peça 51).

Também defende o requerente que as definições estabelecidas no decreto ampliariam o conceito de dados pessoais para além da disciplina prevista na LGPD. A respeito, afirma o seguinte:

Causou perplexidade entre os especialistas em proteção de dados a inserção, no Decreto nº 10.046/2019, de conceitos estranhos à LGPD no que diz respeito aos dados pessoais, como atributos biográficos e biométricos. Os atributos biométricos, em uma relação não taxativa (art. 2º, II, do Decreto), incluem a retina ou a íris dos olhos, o formato da face, a voz e a maneira de andar. Desta forma, amplia-se sobremaneira a extensão dos dados cadastrais que serão coletados e tratados pelos órgãos governamentais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A LGPD, como já referido, define dado pessoal de forma genérica, como *“informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”* (art. 5º, I) e também trata de dados pessoais sensíveis como aqueles referentes a *“origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural”* (art. 5º, II).

Já o Decreto 10.046/2019 inclui, entre as definições relevantes à sua aplicação, os conceitos de atributos biográficos, o qual identifica como *“dados de pessoa natural relativos aos fatos da sua vida, tais como nome civil ou social, data de nascimento, filiação, naturalidade, nacionalidade, sexo, estado civil, grupo familiar, endereço e vínculos empregatícios”* (art. 2º, I, do Decreto 10.046/2019) e de atributos biométricos *“características biológicas e comportamentais mensuráveis da pessoa natural que podem ser coletadas para reconhecimento automatizado, tais 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, do Decreto 10.046/2019).

Do simples cotejo entre os dispositivos verifica-se que a conceituação veiculada no decreto é mais específica e pormenorizada, mas se coaduna com o disposto no art. 5º, I e II, da Lei 13.709/2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ademais, é preciso lembrar que a mera definição de conceito no decreto não confere autorização para que nenhum órgão passe a coletar os citados dados, a qual, por óbvio, depende de previsão legal específica.

Também não significa que todos atributos biográficos e biométricos mencionados nos dispositivos necessariamente farão parte das bases integradora e temáticas de que trata o decreto, mas, apenas que, caso eles venham a constar de base de dados de determinada política pública (o que, salienta-se novamente, depende de previsão legal), comporão bases denominadas temáticas (art. 2º, VII, do Decreto 10.046/2019), as quais, por sua vez, serão interligadas pelas bases integradoras (art. 2º, VII).

Tal circunstância afasta a preocupação do requerente no sentido de que o decreto ampliaria *“sobremaneira a extensão dos dados cadastrais que serão coletados e tratados pelos órgãos governamentais”*.

Mais adiante, o requerente defende que o ato normativo questionado, ao instituir o Cadastro Base do Cidadão com o objetivo de viabilizar a criação de meio unificado de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos (art. 16, III), estabelecerá disciplina paralela àquela prevista na Lei 13.444/2017, que: cria a Identificação Nacional Civil; prevê como bases de dados, segundo dispõe o seu art. 2º, as da Justiça Eleitoral,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) do Executivo Federal e da Central Nacional de Informações do Registro Civil; além de também criar Comitê Gestor do ICN, composto por representantes do Poder Executivo Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Conselho Nacional de Justiça, conforme o art. 5º, Lei Federal. 13.444/2017.

A respeito, conforme esclareceu a Secretaria de Governo Digital:

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

Portanto, o Cadastro Base do Cidadão constitui plataforma de integração e interoperabilidade de bases de dados voltada ao escopo mais amplo de simplificar a oferta de serviços, implementar políticas públicas, promover melhoria no acesso e manutenção de benefícios sociais, e aumentar a qualidade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

das operações da Administração Pública Federal, em atendimento à determinação contida no art. 11 da Lei 13.444/2017¹¹, enquanto a Identificação Nacional Civil tem o propósito de consolidar a identidade dos cidadãos de forma unificada nacionalmente.

Ainda a respeito, vale destacar o advento da Lei 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), que reforça a necessidade de cooperação entre órgãos públicos para o acesso comum a bancos de dados públicos ou de relevância pública.

Sem se descuidar da garantia à proteção aos dados pessoais, referida lei contempla, em sua principiologia, a necessidade de atuação integrada entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação e no controle dos serviços públicos, com o compartilhamento de dados pessoais em ambiente seguro quando for indispensável para a prestação do serviço (art. 3º, IX).

A novel legislação impõe, ainda, que órgãos públicos mantenham sistemas interoperáveis, facilitando o compartilhamento de dados entre si, para o exercício de suas missões institucionais, no atendimento do interesse público, sempre observados os preceitos que asseguram o adequado e necessário

11 *Art. 11. O poder público deverá oferecer mecanismos que possibilitem o cruzamento de informações constantes de bases de dados oficiais, a partir do número de inscrição no CPF do solicitante, de modo que a verificação do cumprimento de requisitos de elegibilidade para a concessão e a manutenção de benefícios sociais possa ser feita pelo órgão concedente.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

tratamento de dados pessoais pelo poder público (art. 38, *caput*, I a III, e art. 39, inciso IV).

Exorta-se, por outro lado, a possibilidade de interoperabilidade dos bancos de dados já existentes com os órgãos ou entidades públicas, para fins de minimização (princípio da necessidade), de modo a, sempre que possível, evitar a replicação desnecessária de bancos de dados.

Também afirma o requerente que configuraria inconstitucionalidade formal do Decreto a criação de um Comitê Central de Governança de Dados, cuja atuação seria paralela à do Comitê Gestor do ICN previsto no art. 5º da Lei 13.444/2017. Defende, a respeito, que *“se o Decreto 10.046/2019 regulamenta a Lei Federal 13.444/2017, não há necessidade de criação de um outro Comitê Gestor, nos termos do arts. 21 e 22 do Decreto, pois já existe Comitê previsto pela Lei 13.444/2017 com composição diversa e mais plural.”*

Ocorre que a existência de Comitê que ficará a cargo da gestão da ICN não exclui a possibilidade de que se institua colegiado responsável pela gerência do mecanismo de que trata o art. 11 da Lei 13.444/2017 (o Cadastro Base do Cidadão), o qual, como já demonstrado, tem propósito específico e distinto daquele perseguido pelo Comitê Gestor da ICN.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No ponto, também entende o requerente que a composição prevista para o Comitê Central de Governança, por não ser multissetorial, mas integrado apenas por funcionários da administração direta federal (art. 22), seria inadequada para promover a segurança, a necessidade, a adequação e a boa-fé no compartilhamento e utilização das informações pessoais.

Ocorre que o referido Comitê não tem assento na Constituição nem em norma infraconstitucional e, portanto, a indicação de representantes da sociedade civil como membros do colegiado ou qualquer outro aspecto de seu funcionamento não decorrem de específico mandamento constitucional ou estão sujeitos a escrutínio judicial.

Feitas essas considerações, observa-se que, dada a moldura legislativa, o Decreto 10.046/2019 dela não desborda. Como legítima expressão do poder regulamentar conferido ao Presidente da República pelo art. 84, IV e VI, “a”, da Constituição Federal, apenas estabelece o regramento, uniformiza e institucionaliza procedimentos a serem observados no uso compartilhado de dados pelos órgãos públicos da Administração Pública Federal, o qual, repita-se, é autorizado pela lei.

O Decreto poderia hipoteticamente não existir e ainda assim o compartilhamento de dados entre órgãos públicos seria lícito e necessário, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

modo que a regulamentação apenas dá forma a tal atividade administrativa, o que prestigia a segurança jurídica e equaliza as expectativas jurídicas, responsabilidades e atribuições das partes envolvidas.

A respeito, o Min. Gilmar Mendes reconheceu, ao apreciar a medida cautelar na ADPF 695/DF, que *“no ordenamento jurídico pátrio, ainda há significativos pontos cegos sobre o regime de proteção de dados no que aplicável às relações firmadas com o Poder Público”* e que *“esses pontos cegos nublam os limites da ação estatal”*. Também admitiu serem os termos da LGPD lacunosos em relação ao tema do tratamento e uso compartilhado de dados¹², a reforçar a premência de colmatação normativa que balize a atuação do Poder Público a respeito do tema.

O decreto, portanto, apenas operacionaliza o uso compartilhado de dados, facilitando o intercâmbio de informações entre órgãos e entidades públicas que, dentro das suas respectivas atribuições legais, seguem obrigados a apreciar a publicidade ou a restrição (ou o sigilo) das informações pessoais, na forma da LAI, da LGPD e das demais normas em vigor.

12 Na decisão monocrática lançada na ADPF 695/DF, o relator registra: *“Foi nesse ímpeto de tentar colmatar as lacunas da LGPD no tocante ao tratamento de dados pelo Poder Público que, no ano passado, foram editados dois importantes atos infralegais: o Decreto 9.929/2019, que criou o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – SIRC e o Decreto 10.046, de 9 de outubro de 2019, que instituiu o chamado Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Saliente-se, mais uma vez, que o art. 26 da LGPD¹³ faculta o uso compartilhado de dados pessoais, pelo Poder Público, para atendimento das finalidades específicas de execução de políticas públicas e para o desempenho de atribuições legais pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º da norma: boa-fé, finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade de dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

Também se deve ter em mente que, segundo determinação contida no art. 7º, § 3º, da Lei 13.709/2018, o tratamento de dados pessoais há de considerar a finalidade, a boa-fé e o interesse público que justificaram a disponibilização dos dados e que, conforme prevê o art. 7º, § 6º, da Lei 13.709/2018, a eventual dispensa da exigência do consentimento não desobriga os agentes de tratamento das demais obrigações previstas nesta lei, especialmente da observância dos princípios gerais e da garantia dos direitos do titular.

Nesse passo, embora também integre o objeto desta ação pedido de o reconhecimento da inconstitucionalidade material do Decreto 10.046/2019, por suposta afronta à dignidade humana, à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, ao sigilo dos dados e à

13 *Art. 26. O uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

autodeterminação informativa, e por ofensa ao princípio da proporcionalidade, é de se concluir que eventuais inconstitucionalidades supostamente existentes no decreto também estariam presentes nas leis as quais ele visa a regulamentar e que, conforme se demonstrou, autorizam plenamente o uso compartilhado de dados pelo Poder Público.

No entanto, as disposições legais que amparam o questionado decreto não foram incluídas no objeto desta ação, providência que não pode ser suprida pelo órgão julgador.

A causa de pedir na ação direta é aberta; o pedido, não. Embora o Supremo Tribunal Federal possa aferir a conformação constitucional da norma impugnada com base em todo o chamado bloco de constitucionalidade, não pode se substituir ao autor para ampliar o pedido, ainda quando diante de flagrante inconstitucionalidade, exceto nos casos de inconstitucionalidade por arrastamento ou por atração.

É preciso reconhecer, portanto, que a presença da regulamentação é fator que diminui a possibilidade de ocorrência de irregularidades no compartilhamento de dados, pois impõe balizas mais pormenorizadas do que aquelas fornecidas diretamente pela lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Do que se pode concluir que, presente autorização legal genérica para compartilhamento de dados entre órgãos públicos independentemente do consentimento dos titulares dos dados, a declaração pura e simples de nulidade do Decreto 10.046/2019 ensejaria menor proteção jurídica ao compartilhamento dos dados e, eventualmente, a violação dos preceitos constitucionais invocados.

Nesse sentido, também se reconheceu, no julgamento da medida cautelar na ADPF 695/DF que *“a despeito das críticas a esse Decreto, não é possível afirmar in abstracto que todo e qualquer compartilhamento de dados pelo Poder Público nele baseado afigura-se inconstitucional. É que, do ponto de vista da jurisdição constitucional, cabe analisar em cada caso concreto em que medida a restrição imposta ao direito fundamental à proteção de dados pessoais revela-se excessiva considerando-se as particularidades do compartilhamento em questão”*.

Cabe lembrar, outrossim, que eventual julgamento pela procedência desta ação acarretará a reconstituição do Decreto 8.789/2016, revogado pelo Decreto 10.046/2019, que dispunha sobre compartilhamento de bases de dados na administração pública e viabilizava o acesso a bases de dados entre órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, **preferencialmente de forma automática**. Confira-se os termos do ato:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais disponibilizarão aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados o acesso aos dados sob a sua gestão, nos termos deste Decreto.

§ 1º Ficam excluídos do disposto no caput os dados protegidos por sigilo fiscal sob gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 2º Permanecem vigentes os mecanismos de compartilhamento de dados estabelecidos por acordos voluntários entre os órgãos e entidades referenciados no caput deste artigo.

Art. 2º O acesso a dados de que trata o art. 1º tem como finalidades:

I - a simplificação da oferta de serviços públicos;

II - a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;

III - a análise da regularidade da concessão ou do pagamento de benefícios, ou da execução de políticas públicas; e

IV - a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados constantes das bases dos órgãos e das entidades de que trata o art. 1º.

Art. 3º Os dados cadastrais sob gestão dos órgãos e das entidades de que trata o art. 1º serão compartilhados entre as bases de dados oficiais, preferencialmente de forma automática, para evitar novas exigências de apresentação de documentos e informações e possibilitar a atualização permanente e simultânea dos dados.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, consideram-se dados cadastrais, entre outros:

I - identificadores cadastrais junto a órgãos públicos, tais como o número do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF, do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, do Número de Identificação Social - NIS, do Programa Integração Social - PIS, do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep e do título de eleitor;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

II - razão social, data de constituição, tipo societário, composição societária, Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE e outros dados públicos de pessoa jurídica ou empresa individual;

III - nome civil e/ou social de pessoas naturais, data de nascimento, filiação, naturalidade, nacionalidade, sexo, estado civil, grupo familiar, endereço; e

IV - vínculos empregatícios.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Brasil disponibilizará, na forma por ela disciplinada, aos órgãos interessados, os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal conforme o disposto neste Decreto:

I - informações constantes da Declaração de Operações Imobiliárias - DOI, relativas à existência do bem imóvel, localização do ato registral, número e situação de CPF e CNPJ das partes;

II - informações constantes da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - DITR, relativas à existência do bem imóvel;

III - informações referentes a registros de natureza pública ou de conhecimento público constantes de nota fiscal;

IV - informações sobre parcelamento e moratória de natureza global;

V - informações sobre débitos de pessoas jurídicas de direito público; e

VI - demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob a sua gestão.

§ 3º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional disponibilizará, na forma por ela disciplinada, aos órgãos interessados, os seguintes dados não protegidos por sigilo fiscal conforme o disposto neste Decreto:

I - dados constantes do termo de inscrição na Dívida Ativa da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

II - informações sobre parcelamento e moratória de natureza global dos débitos inscritos em Dívida Ativa da União;

III - informações sobre débitos inscritos em Dívida Ativa da União, inclusive de pessoas jurídicas de direito público, e informações sobre



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

débitos inscritos em Dívida Ativa da União ou débitos tributários ou não tributários já em fase de execução fiscal; e

IV - demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob a sua gestão.

Art. 4º O acesso a outros dados individualizados ocorrerá por meio da disponibilização integral ou parcial da base de dados, observada a necessidade dos órgãos interessados.

Parágrafo único. O acesso a dados protegidos por sigilo fiscal ou bancário observará, respectivamente, o disposto no art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.

Editado anteriormente à vigência da Lei 13.709/2018, o referido ato normativo não se submetia à principiologia da nova lei e trazia um amplo rol não taxativo de informações a serem compartilhadas, o que de plano se revela contrário à pretensão do requerente.

O Decreto 8.789/2016 trazia, em seu art. 8º, previsão no sentido de que, apesar de preferencialmente se dar de forma automática, a solicitação de acesso a bases de dados fosse realizada mediante pedido ao órgão responsável, com, no mínimo, as seguintes informações: data da solicitação, identificação do solicitante, telefone e endereço eletrônico institucional do solicitante, descrição clara dos dados objeto da solicitação, incluindo periodicidade e descrição das finalidades de uso dos dados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na mesma linha, o Decreto 8.771/2016 (Regulamentador do Marco Civil da Internet, Lei 12.965/2014) aponta medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estatui que, para ter acesso a dados cadastrais coletados por provedores de conexão e de aplicações, deverá a autoridade administrativa formalizar requisição indicando a fundamentação legal e a razão da solicitação, bem como especificando os indivíduos cujos dados estão sendo requeridos e as informações desejadas, sendo vedados pedidos coletivos que sejam genéricos ou inespecíficos (art. 11).

O atual regulamento poderia ter repetido semelhantes disposições, com critérios objetivos para as requisições de compartilhamento de dados de forma a dar maior concretude às exigências contidas nos arts. 9º, I a VII¹⁴, 18, VII¹⁵, e

14 *Art. 9º O titular tem direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva acerca de, entre outras características previstas em regulamentação para o atendimento do princípio do livre acesso:*

I - finalidade específica do tratamento;

II - forma e duração do tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

III - identificação do controlador;

IV - informações de contato do controlador;

V - informações acerca do uso compartilhado de dados pelo controlador e a finalidade;

VI - responsabilidades dos agentes que realizarão o tratamento; e

VII - direitos do titular, com menção explícita aos direitos contidos no art. 18 desta Lei.

15 *Art. 18. O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele tratados, a qualquer momento e mediante requisição:*

(...)

VII - informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

23, I, da LGPD, no sentido de que o Poder Público tem de fornecer, a respeito do tratamento de informações que eventualmente realize, *“informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades”*.

Contudo, ao delegar ao Comitê Central de Governança de Dados e aos gestores de dados a competência para elaborar o mecanismo de compartilhamento e as regras pelas quais serão operacionalizadas as disponibilizações de dados em nível restrito e específico (art. 4º, II e III), o Decreto 10.046/2019 nada dispôs quanto aos requisitos para a formalização dos pedidos de acesso.

O Decreto 10.046/2019, apesar de não extrapolar os limites legais da LGPD, silenciou sobre aspecto cuja observância, de todo modo, é imposta na norma legal e que se presta a viabilizar a efetiva fiscalização pelos órgãos de controle e pelos cidadãos e, em última análise, a garantir que a faculdade conferida à Administração Pública de realizar tratamento compartilhado de dados pessoais se circunscreva à perseguição de interesses públicos e legítimos, sob pena de violação de direitos fundamentais.

Assim, como forma de prevenir riscos de violação de direitos fundamentais por proteção deficiente, é prudente conferir-se ao Decreto



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

interpretação conforme a Constituição Federal, de maneira a fixar que o mecanismo de compartilhamento e as regras a serem estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados ou pelo gestor de dados, de que trata o art. 4º, I e II, da norma, hão de contemplar, como exigência prévia ao compartilhamento de dados, a formalização de pedido fundamentado pela autoridade solicitante que atenda a requisitos mínimos, na linha do que preconizava o art. 8º do Decreto 8.789/2016:

- (i) data da solicitação;
- (ii) identificação do solicitante, telefone e endereço eletrônico institucional do solicitante,
- (iii) descrição clara dos dados objeto da solicitação, incluindo periodicidade, bem como descrição das finalidades de uso dos dados, as quais devem se ater a propósito relacionado à execução de política pública prevista em lei e regulamentos ou respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres.

Tais determinações atendem o princípio da transparência e ao disposto nos arts. 7º, III, 11, II, “b” e 26 da Lei Geral de Proteção de Dados.

Tal providência, aliada à previsão já contida no art. 10 do Decreto 10.046/2019, no sentido de que os gestores de dados divulgarão os mecanismos de compartilhamento de seus dados e os cadastros base sob sua responsabilidade, viabilizaria o registro detalhado das operações de compartilhamento e, com isso, possibilitaria dar aos titulares dos dados ciência sobre a coleta e sobre a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

realização do tratamento dos dados, conferindo maior transparência aos procedimentos adotados com fundamento no Decreto 10.046/2019.

Também colaboraria para que o ato regulamentar passasse a atender, sem maiores dificuldades interpretativas, aos diversos quesitos relevantes ao teste de proporcionalidade entre o ganho de eficiência gerado pela implementação do compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública visando à execução de políticas públicas e à necessidade de efetivo controle de tal atividade, de forma a garantir a proteção de direitos e garantias fundamentais dos titulares dos dados que são objeto de tratamento.

Acerca dos elementos a serem checados em tal teste, confira-se a lição da doutrina:

Os princípios do artigo 6º da LGPD consistem em autêntico filtro de validade e legitimidade das regras de proteção de dados pessoais, que se materializa quando se verifica que a execução das políticas públicas está em equilíbrio com as liberdades positiva (controle da atividade pública) e negativa (preservação dos direitos e garantias fundamentais) do titular de dados.

A verificação do equilíbrio, conforme propõe Bruno Bioni, é feita pelo Teste de Proporcionalidade da operação de tratamento ou compartilhamento de dados pessoais, baseado nos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e nos princípios de proteção de dados previstos na LGPD.

Os princípios da finalidade (artigo 6º, I, da LGPD), da adequação (inciso II) e da responsabilização e prestação de contas (inciso X)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

buscam fundamento de validade nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal) e se materializam quando, cumulativamente, o ato administrativo de tratamento ou compartilhamento de dados pessoais:

- a) está previsto em leis e regulamentos ou respaldado em contratos, contêníos ou instrumentos congêneres (artigo 7º, inciso II, da LGPD);*
- b) é praticado no exercício de suas competências ou atribuições (artigo 23, caput, da LGPD);*
- c) o ato praticado busca o atendimento do interesse público (artigo 23, caput, da LGPD).*

Os princípios da transparência (artigo 6º, inciso VI, da LGPD) e do livre acesso (inciso IV da LGPD) possuem direta relação com o princípio da publicidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal) e são observados quando o órgão ou ente administrativo:

- a) pratica a transparência ativa (artigo 23, I, da LGPD e artigo 8º da LAI);*
- b) viabiliza a transparência passiva (artigo 23, I da LGPD e artigo 10 da LAI);*
- c) implementa outras formas de publicidade das operações de tratamento preconizadas pela ANPD (artigo 23, § 1º, da LGPD);*
- d) expede os informes (artigo 26, § 2º, da LGPD) e comunicados (artigo 27, II, da LGPD) na forma da lei.*

Os princípios da necessidade ou da mínima coleta (artigo 6º, inciso III), da qualidade dos dados (inciso V), da segurança (inciso VII) e da não discriminação (inciso IX) fecham o escopo principiológico do Teste de Proporcionalidade e possuem fundamento no princípio constitucional da eficiência (artigo 37, caput, da Constituição Federal).

Portanto, o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público se legitima pelo sucesso do teste de proporcionalidade, ocasião em que se coloca à prova a observância de todos os princípios legais e constitucionais que regem o tema. À falha em superá-lo resulta na ilegalidade do ato.¹⁶

16 TASSO, Fernando Antônio. **Do Tratamento de Dados pelo Poder Público**. In: LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados comentada. Op. cit. p. 274-276.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O cotejo minucioso entre os termos da lei e do ato regulamentador aqui realizado não significa, na linha do que salientou o Min. Gilmar Mendes na apreciação da medida cautelar na ADPF 695/DF, que se está a alçar a legislação infraconstitucional a parâmetro de controle de constitucionalidade.

Decorre, simplesmente, da constatação de que, no contexto contemporâneo, a estrita observância da legislação aplicável ao processamento e à utilização da informação, por repercutir sobre o sistema de proteção de garantias individuais como um todo, representa o respeito a escolhas de verdadeira matriz constitucional¹⁷.

17 Na oportunidade, o Min. ressaltou o seguinte: *“Como já tive a oportunidade de ressaltar recentemente em âmbito acadêmico, sob o ponto de vista da chamada teoria do Constitucionalismo Digital, há uma preocupação de que a interpretação de leis como o nosso Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais se oriente por princípios e valores normativos que considerem de forma harmônica os impactos que declarações de direitos, posicionamentos de organizações internacionais e propostas legislativas exercem sobre a proteção de direitos fundamentais no ciberespaço. Um corolário imediato dessa compreensão é o reconhecimento de que as cartas jurídicas de enunciação de direitos dos usuários da internet muitas vezes contêm verdadeiras escolhas de matriz constitucional quanto ao tratamento jurídico a ser conferido às relações on-line. (MENDES, Gilmar Ferreira e FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo Digital e Jurisdição Constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. In: MORAIS, Carlos Blanco de e MENDES, Gilmar Ferreira. Public Governance 4.0. Editora Almedina. No Prelo, 2020). Assim, para análise do presente caso, far-se-á imprescindível o exame atento da legislação aplicável ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, não para que se faça das legislações infraconstitucionais um parâmetro de controle de constitucionalidade do ato do poder público, mas sim para que os contornos das garantias constitucionais previstas no art. 5º, inciso X, da CF sejam mais bem compreendidas.”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No mais, é preciso reconhecer que os demais riscos de desvios de finalidade apontados pelo requerente já são devidamente endereçados pelas disposições legais aplicáveis à matéria, não havendo que se declarar a inconstitucionalidade de norma em razão da mera potencialidade de seu desvirtuamento.

Abusos, caso existam, haverão de ser apurados individualmente na via concreta e não em fiscalização abstrata de constitucionalidade; afinal, caracterizam, quando muito, infração da lei, não interpretação dela¹⁸.

A Lei 13.709/2018 estabelece, no que tange à responsabilidade dos órgãos públicos no tratamento de dados pessoais, que, quando houver infração à LGPD, a ANPD poderá remeter a estes órgãos informe com medidas cabíveis para fazer cessar a violação (art. 31) e prevê que a ANPD poderá solicitar a agentes do Poder Público a publicação de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais e sugerir a adoção de padrões e de boas práticas para os tratamentos de dados pessoais pelo Poder Público (art. 32).

No plano da proteção individual, cabe lembrar que a Lei 13.709/2018 confere ao titular dos dados o direito de opor-se a tratamento realizado com

18 *“O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade”* (ADI 2.551-MC-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 20.4.2006).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

fundamento em uma das hipóteses de dispensa de consentimento, em caso de descumprimento do disposto nesta lei (art. 18, § 2º), de solicitar a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem seus interesses, incluídas as decisões destinadas a definir o seu perfil pessoal, profissional, de consumo e de crédito ou os aspectos de sua personalidade (art. 20), bem como de que os dados pessoais referentes ao exercício regular de direitos pelo titular não sejam utilizados em seu prejuízo (art. 21).

Feitas essas considerações, é de se reconhecer que a transmissão de dados entre órgãos públicos tem o potencial de diminuir redundâncias, sobreposições e ineficiências para melhoria da qualidade de dados e informações visando ao objetivo precípuo do gestor público, qual seja, a realização do interesse público.

Com vistas a promover uma nova cultura de gestão, fomentando a persecução do interesse público e tendo por base informações contextualizadas, integradas e tempestivas, a continuidade do tratamento de dados, bem como sua ampliação, além de lícita é estimulada pelo ordenamento jurídico pátrio sempre que essa prática seja realizada objetivando execução de competências instituídas com fundamento no interesse público e feitas conforme os requisitos e as legislações pertinentes e aqui expostas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação. No mérito, pela parcial procedência dos pedidos, para conferir interpretação conforme a Constituição ao Decreto 10.046/2019, de maneira a fixar que o mecanismo de compartilhamento e as regras a serem estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados ou pelo gestor de dados, de que trata o art. 4º, I e II, da norma, não de contemplar, como exigência prévia ao compartilhamento de dados, a formalização de pedido fundamentado pela autoridade solicitante que atenda a requisitos objetivos, ao mínimo na linha do que preconizava o art. 8º do Decreto 8.789/2016.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB