



Derrubada dos Decretos 10.046/2019 e 10.047/2019

Compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal

Nota Técnica¹

1. Introdução

O Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas e Internet – LAPIN/UNB apresenta esta **NOTA TÉCNICA** para contribuir com as discussões acerca das incoerências constantes nos textos legais dos Decretos 10.046/2019 e 10.047/2019, editados pelo Exmo. Sr. Presidente da República.

Em linhas gerais, o **LAPIN/UnB se posiciona contrariamente à manutenção dos aludidos decretos, tendo em vista que: (i) a definição de dados cadastrais contrasta com a de dados pessoais; (ii) são incompatíveis com os princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência e segurança, todos previstos no art. 6º da LGPD;² e (iii) desrespeitam os direitos de titulares de dados previstos na LGPD.**

O principal argumento dessa Nota se refere ao fato de que **os Decretos atingem os cidadãos em seus direitos à privacidade e à proteção de dados**, sendo esse entendimento corroborado por diversos especialistas no assunto. O recém-nomeado Conselheiro do Conselho Nacional de Proteção de Dados, Danilo Doneda, explica que países como Reino Unido, Austrália, Canadá e Finlândia, implementam sistemas de interoperabilidade de dados baseados na transparência e com a existência de instrumentos jurídicos que garantam ao cidadão o acesso

¹ Autores: José Renato Laranjeira de Pereira, Sarah Fernandes Araújo da Silva, Talysson Felipe Gomes da Costa e Thiago Guimarães Moraes.

² Lei Geral de Proteção de Dados - Lei 13.709/2018.



e controle aos seus dados pessoais.³ Na mesma linha de raciocínio, Carlos Affonso salienta que é preciso justificativas restritas para autoridades públicas acessarem as bases unificadas criadas pelos Decretos, de modo a evitar abusos.⁴

2. Contraste entre a definição de dados cadastrais (Decreto 10.046/2019) e dados pessoais (LGPD)

A LGPD traz as definições de **dados pessoais**⁵ e **dados sensíveis**⁶, que em nenhum momento são mencionados nos Decretos. Por refletirem informações delicadas a respeito de um determinado cidadão, a LGPD exige que o tratamento de dados sensíveis seja sujeito a cuidados maiores, conforme expressa seu artigo 11, como a obtenção de consentimento específico por parte do titular de dados, ou que seja feito para fins específicos, como a proteção da vida do titular ou de terceiros, por exemplo.

O Decreto 10.046/2019 ignora os conceitos da LGPD e utiliza o termo **dados cadastrais**⁷ para se referir a todas as informações, pessoais ou não, que serão tratadas pela administração pública federal. Estes incluiriam, ao mesmo tempo, dados não-pessoais (ex. nome de uma

³ LUCA, Cristina. Decreto de Bolsonaro aproxima uso de nossos dados a países como China. [S. l.], 13 out. 2019. Disponível em: <https://porta23.blogosfera.uol.com.br/2019/10/13/governo-tem-nossos-dados-mas-nao-deve-trata-los-como-se-fosse-o-dono-deles/>. Acesso em: 20 out. 2019.

⁴ AFFONSO, Carlos. Por que é um risco um cadastro com rosto, RG e até nosso modo de andar. [S. l.], 11 out. 2019. Disponível em: <https://tecfront.blogosfera.uol.com.br/2019/10/11/governo-cria-base-de-dados-unificada-que-liga-cpf-rostos-e-forma-de-andar/>. Acesso em: 20 out. 2019

⁵ LGPD, art. 5º, I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

⁶ LGPD, art. 5º, II - dado pessoal sensível: 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;

⁷ Decreto 10.046/2019, Art. 2, 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;



empresa), dados pessoais (ex. CPF, NIS, PIS), e ainda dados pessoais sensíveis (e.g. atributos biográficos, os quais incluem até mesmo a forma de andar de uma pessoa).

Conforme a Lei Federal, o tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas hipóteses do art. 7º, e o de dados pessoais sensíveis nas do art. 11. No entanto, o Decreto não traz qualquer forma de tratamento específica para cada um desses dados. Ao inserir dados pessoais e dados sensíveis em uma mesma categoria, o Decreto permite que a administração pública faça uso indiscriminado destes, sem os cuidados necessários para proteger as informações de seus titulares. Essa forma de abordagem **abre margem para violações aos princípios e direitos** estabelecidos na LGPD.

3. Incompatibilidade dos Decretos com os princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência e segurança

Os Decretos desrespeitam o princípio da **finalidade**⁸, presente no art. 6º, I, da LGPD, ao permitir que a administração realize o tratamento de dados de indivíduos com objetivos diferentes daqueles para os quais os dados foram inicialmente coletados. Além disso, ao criarem bases unificadas para reunir todos os dados da população brasileira, o Cadastro de Base de Cidadãos (CBC),⁹ e o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS),¹⁰ os Decretos se

⁸ LGPD, Art. 6º, I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

⁹ 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.

¹⁰ Ver Anexo do Decreto 10.047/2019, que cita um conjunto de 51 diferentes bases, sistemas e repositórios que serão replicadas no Cnis



tornam incompatíveis com a exigência de que dados pessoais sejam tratados para propósitos **específicos, explícitos e informados**.

Por sua vez, o princípio da **adequação**¹¹ também é desrespeitado: dados pessoais não podem ser tratados de forma posterior para **finalidades não compatíveis** com a do tratamento original. Contudo, ao permitir o compartilhamento amplo de dados,¹² o Decreto 10.046/2019 facilita essa transação descontrolada de dados entre diferentes autoridades públicas, sem considerar os fins para quais os dados estão sendo tratados.

O terceiro princípio violado é o da **necessidade**¹³, que deve ser entendido sob uma dupla ótica: a da **proibição do uso excessivo de dados** para tratamento, o qual deve se ater ao mínimo necessário (*data minimization*), e a da **não-retenção de dados** por um tempo maior do que o necessário para o tratamento (*storage limitation*). Uma vez que o CBC e o CNIS fomentam a coleção excessiva de dados, sem nenhuma menção ao período máximo de retenção destes, fica visível o desrespeito a esse importante princípio.

Ademais, há violação ao princípio da **transparência**¹⁴. O Decreto 10.046/2019 traz duas outras formas de compartilhamento de dados - **restrito**¹⁵ e **específico** -,¹⁶ que **ofuscam as finalidades** para quais esses dados estão sendo tratados, e podem facilmente levar a **abusos** por

¹¹ LGPD, Art. 6º, II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

¹² Decreto 10.046/2019, Art. 4º, I - compartilhamento amplo, quando se tratar de 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

¹³ LGPD, Art. 6º, III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados

¹⁴ LGPD, Art. 6º, VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

¹⁵ Decreto 10.046/2019, Art. 4º, 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;

¹⁶ Decreto 10.046/2019, Art. 4º, 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



parte de autoridades públicas, em particular aquelas ligadas à **defesa nacional e segurança pública**. Embora a LGPD não se aplique ao tratamento de dados nessas situações,¹⁷ ela é explícita em afirmar que estas finalidades deverão ser regidas por legislação específica, que determinará **medidas proporcionais e estritamente necessárias** ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos dos titulares de dados.¹⁸

Finalmente, o princípio da **segurança**¹⁹ também é colocado em xeque: os Decretos criam duas **bases de dados centralizadas (CBC e CNIS) sem especificar medidas de segurança necessárias para proteger os dados retidos e em transição**.

O armazenamento de uma elevada quantidade de dados pessoais em uma mesma base cria verdadeiras “minas de ouro” para terceiros mal-intencionados, requerendo que técnicas rigorosas de segurança, capazes de garantir confidencialidade, integridade, avaliabilidade e controle de acesso sejam implementadas.

Em particular, no que diz respeito a dados sensíveis, existe um entendimento internacional consolidado de que estes devem ser armazenados preferencialmente de forma descentralizada, a não ser que a centralização se mostre estritamente necessária e proporcional para a finalidade almejada.²⁰

4. Desrespeito aos direitos dos titulares de dados previstos na LGPD

Diante da incompatibilidade com diversos princípios da LGPD, os Decretos acabam por violar uma série de direitos dos titulares de dados.²¹ Em primeiro lugar, a falta de transparência prejudica a **confirmação da existência de tratamento**. Ademais, o **acesso aos dados** pode ser

¹⁷ LGPD, Art. 4º, III.

¹⁸ LGPD, Art. 4º, § 1º.

¹⁹ LGPD, Art. 6º, VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

²⁰ Ver Opinion 3/2012 of the Article 29 Working Part on developments in biometric technologies, pp. 31.

²¹ Ver art. 18, da LGPD.



facilmente impedido por dados compartilhados de forma restrita ou específica. A ausência de informação e acesso aos dados impede o titular de exercer **controle** sobre eles, tais como a correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados, assim como a anonimização, bloqueio ou eliminação de dados excessivos ou tratados em desconformidade com a LGPD.

5. Conclusão

Os Decretos 10.046/2019 e 10.047/2019 são incompatíveis com as disposições da Lei nº 13.709/2018 (LGPD). Isso porque apresentam definições contrastantes às da lei que pretendem regulamentar, além de se contraporem aos princípios da finalidade, adequação, necessidade, transparência e segurança e desrespeitarem os direitos de titulares de dados.

Caso não sejam bloqueados pelo Poder Legislativo, detentor da prerrogativa constitucional de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar via Decreto Legislativo (art. 49, V, CF/88), um alto grau de insegurança jurídica recairá sobre o ordenamento jurídico. As incertezas impedirão o exercício pleno dos direitos assegurados pela LGPD, por posicionarem o cidadão em uma posição ainda mais frágil face ao uso de suas informações pelo poder público.

Pelo exposto, o Laboratório de Pesquisa em Políticas Públicas e Internet – LAPIN/UNB se manifesta contrariamente à manutenção dos Decretos 10.046/2019 e 10.047/2019, visto que estes exorbitam da competência regulamentar do Poder Executivo, por violarem direitos pré-estabelecidos em lei ordinária federal.