

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Salto digital nas políticas públicas:** oportunidades e desafios

**Frog leap in public policies through digital government:** opportunities and challenges

Marcelo D. Varella

Clarice G. Oliveira

Frederico Moesch

# Sumário

<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>I</b>
<b>THE DATASPHERE AND THE LAW: NEW SPACE, NEW TERRITORIES .....</b>	<b>III</b>
Jean-Sylvestre Bergé e Stéphane Grumbach	
<b>II. DOSSIÊ ESPECIAL: DIREITO E MUNDO DIGITAL.....</b>	<b>22</b>
<b>A. CRIPTOMOEDAS E TECNOLOGIA BLOCKCHAIN .....</b>	<b>23</b>
<b>PASSADO, PRESENTE E FUTURO DA CRIPTOGRAFIA FORTE: DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E REGULAÇÃO.....</b>	<b>25</b>
Jacqueline de Souza Abreu	
<b>TRATAMENTO JURÍDICO DAS CRIPTOMOEDAS: A DINÂMICA DOS BITCOINS E O CRIME DE LAVAGEM DE DINHEIRO .....</b>	<b>44</b>
Mariana Dionísio de Andrade	
<b>TERRITÓRIO DAS CRIPTOMOEDAS: LIMITES À REGULAMENTAÇÃO ESTATAL QUANTO À CIRCULAÇÃO DE MOEDAS NO CIBERESPAÇO E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS .....</b>	<b>61</b>
Ranidson Gleyck Amâncio Souza	
<b>CRIPTOMOEDAS E COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA .....</b>	<b>80</b>
Guilherme Broto Follador	
<b>BITCOIN E A (IM)POSSIBILIDADE DE SUA PROIBIÇÃO: UMA VIOLAÇÃO À SOBERANIA DO ESTADO?.....</b>	<b>106</b>
Rodrigo Valente Giublin Teixeira e Felipe Rangel da Silva	
<b>BLOCKCHAIN E AGENDA 2030.....</b>	<b>122</b>
Danielle Mendes Thame Denny, Roberto Ferreira Paulo e Douglas de Castro	
<b>A RECONSTRUÇÃO DA JURISDIÇÃO PELO ESPAÇO DIGITAL: REDES SOCIAIS, BLOCKCHAIN E CRIPTOMOEDAS COMO PROPULSORES DA MUDANÇA.....</b>	<b>143</b>
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Gustavo Ferreira Ribeiro	
<b>B. PROTEÇÃO DE DADOS E PROVEDORES DE INTERNET .....</b>	<b>158</b>
<b>O TEMPO E O ESPAÇO. FRAGMENTOS DO MARCO CIVIL DA INTERNET: PARADIGMAS DE PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA .....</b>	<b>160</b>
Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos e Marilene Araujo	

<b>O PROJETO DE LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (PL 5276/2016) NO MUNDO DO BIG DATA: O FENÔMENO DA DATAVEILLANCE EM RELAÇÃO À UTILIZAÇÃO DE METADADOS E SEU IMPACTO NOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>185</b>
Elias Jacob de Menezes Neto, Jose Luis Bolzan de Moraes e Tiago José de Souza Lima Bezerra	
<b>DIGNIDADE HUMANA NA WEBESFERA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA.....</b>	<b>200</b>
Luciana Cristina Souza	
<b>CIBERESPAÇO E CONTEÚDO OFENSIVO GERADO POR TERCEIROS: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DE PERSONALIDADE E A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÃO, À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....</b>	<b>217</b>
Cristiano Colombo e Eugênio Facchini Neto	
<b>A RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS ATOS AUTÔNOMOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: NOTAS INICIAIS SOBRE A RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU .....</b>	<b>239</b>
Thatiane Cristina Fontão Pires	
Rafael Peteffi da Silva	
<b>SHARENTING, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PRIVACIDADE DE CRIANÇAS NO AMBIENTE DIGITAL: O PAPEL DOS PROVEDORES DE APLICAÇÃO NO CENÁRIO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>256</b>
Fernando Büscher von Teschenhausen Eberlin	
<b>THE DICHOTOMY BETWEEN SMART METERING AND THE PROTECTION OF CONSUMER’S PERSONAL DATA IN BRAZILIAN LAW.....</b>	<b>275</b>
Lucas Noura Guimarães	
<b>O CYBERBULLYING E OS LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO.....</b>	<b>295</b>
Janile Lima Viana, Cinthia Meneses Maia e Paulo Germano Barrozo de Albuquerque	
<b>O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O DISCURSO DE ÓDIO NAS REDES SOCIAIS: EXERCÍCIO DE DIREITO VERSUS LIMITES À LIBERDADE DE EXPRESSÃO .....</b>	<b>314</b>
Carlo José Napolitano e Tatiana Stroppa	
<b>ANÁLISE COMPARADA DE ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO A “REVENGE PORN” PELO MUNDO ....</b>	<b>334</b>
Natália Neris, Juliana Pacetta Ruiz e Mariana Giorgetti Valente	
<b>USO INDEVIDO DE REDES SOCIAIS E APLICATIVOS DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS NO AMBIENTE LABORAL.....</b>	<b>349</b>
Eloy Pereira Lemos Junior, Edmar Warlisson de Souza Alves e César Augusto de Castro Fiuza	

<b>C. DIREITO AO ESQUECIMENTO .....</b>	<b>366</b>
<b>ENSAIO SOBRE A PROMESSA JURÍDICA DO ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERSPECTIVA DO PODER SIMBÓLICO DE BOURDIEU .....</b>	<b>368</b>
Joana Machado e Sergio Negri	
<b>UMA AGENDA PARA O DIREITO AO ESQUECIMENTO NO BRASIL.....</b>	<b>384</b>
Bruno de Lima Acioli e Marcos Augusto de Albuquerque Ehrhardt Júnior	
<b>NÃO ADIANTA NEM TENTAR ESQUECER: UM ESTUDO SOBRE O DIREITO AO ESQUECIMENTO.....</b>	<b>412</b>
José Augusto Fontoura Costa e Geraldo Miniuci	
<b>A APLICAÇÃO DO DIREITO AO ESQUECIMENTO AOS AGENTES DELITIVOS: UMA ANÁLISE ACERCA DA PONDERAÇÃO ENTRE O DIREITO À IMAGEM E AS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO</b>	<b>437</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Flávia Nunes de Carvalho Cavichioli Carmona	
<b>DIREITO AO ESQUECIMENTO: NA SOCIEDADE INFORMACIONAL HÁ ESPAÇO PARA O EPÍLOGO DA MÁQUINA DE TORTURA KAFKIANA? .....</b>	<b>454</b>
Alexandre Antonio Bruno da Silva e Marlea Nobre da Costa Maciel	
<b>ESQUECIMENTO, INTERNET E “PREFERÊNCIA” DA INFORMAÇÃO: POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO DA DOCTRINA DOS PREFERRED RIGHTS DA JURISPRUDÊNCIA NORTE-AMERICANA AO CASO BRASILEIRO .....</b>	<b>484</b>
Maria Vital da Rocha, Isaac Rodrigues Cunha e Karin de Fátima Rodrigues Oliveira	
<b>D. PROPRIEDADE INTELECTUAL .....</b>	<b>510</b>
<b>DIREITOS AUTORAIS E MÚSICA: TECNOLOGIA, DIREITO E REGULAÇÃO .....</b>	<b>512</b>
Marcia Carla Pereira Ribeiro, Cinthia Obladen de Almendra Freitas e Rubia Carneiro Neves	
<b>DIREITO AUTORAL NA CIBERCULTURA: UMA ANÁLISE DO ACESSO AOS BENS IMATERIAIS A PARTIR DAS LICENÇAS CREATIVE COMMONS 4.0.....</b>	<b>539</b>
Gabriela Maia Rebouças e Fernanda Oliveira Santos	
<b>E. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS TECNOLOGIAS.....</b>	<b>559</b>
<b>SALTO DIGITAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OPORTUNIDADES E DESAFIOS.....</b>	<b>561</b>
Marcelo D. Varella, Clarice G. Oliveira e Frederico Moesch	
<b>FOSTERING E-GOVERNMENT IN BRAZIL: A CASE STUDY OF DIGITAL CERTIFICATION ADOPTION.</b>	<b>585</b>
Lamartine Vieira Braga	
<b>DEMOCRATIZAÇÃO NA ERA DIGITAL: DESAFIOS PARA UM DIÁLOGO CONSCIENTE E IGUALITÁRIO .</b>	<b>602</b>
Raquel Cavalcanti Ramos Machado e Laura Nathalie Hernandez Rivera	

<b>REDES SOCIAIS E CROWDSOURCING CONSTITUCIONAL: A INFLUÊNCIA DA CIBERDEMOCRACIA SOBRE A GÊNESE E A INTERPRETAÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>618</b>
Igor Ajouz	
<b>MARCO CIVIL DA INTERNET E POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: UMA ANÁLISE DA E-DEMOCRACIA E DO COMPLIANCE PÚBLICO .....</b>	<b>634</b>
Juliana Costa Zaganelli e Wallace Vieira de Miranda	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE COMPUTAÇÃO EM NUVEM: ANÁLISE DOCUMENTAL DOS RELATÓRIOS DO GLOBAL CLOUD COMPUTING SCORECARD .....</b>	<b>648</b>
Lucas dos Santos Costa e Marcos Fernando Machado de Medeiros	
<b>O USO MONOPOLISTA DO BIG DATA POR EMPRESAS DE APLICATIVOS: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM CIDADES INTELIGENTES EM UM CENÁRIO DE ECONOMIA CRIATIVA E DE LIVRE CONCORRÊNCIA.....</b>	<b>672</b>
José Antonio Remedio e Marcelo Rodrigues da Silva	
1. Introdução .....	673
2. A urbanização das cidades e a sociedade em rede: economia criativa, colaborativa e compartilhada como formas de concretização de funções sociais da cidade.....	674
4. Concorrência e Big Data Business relevantes às Smart Cities: estudo de caso envolvendo a aquisição do Waze pelo Google .....	686
5. Considerações finais .....	689
Referências.....	690
<b>III. OUTROS TEMAS .....</b>	<b>694</b>
<b>COMO SALVAR O SISTEMA DE REPERCUSSÃO GERAL: TRANSPARÊNCIA, EFICIÊNCIA E REALISMO NA ESCOLHA DO QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL VAI JULGAR.....</b>	<b>696</b>
Luís Roberto Barroso e Frederico Montedonio Rego	
<b>PRECARIEDADE DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO COMO BASE TEMÁTICA PARA A PROIBIÇÃO OU LEGALIZAÇÃO DAS DROGAS.....</b>	<b>715</b>
Lilian Rose Lemos Rocha e José Eduardo Cardozo	
<b>A TERCEIRA MARGEM DO CONSTITUCIONALISMO REPUBLICANO: UMA CRÍTICA A FRANK MICHELMAN.....</b>	<b>732</b>
Daniel Barcelos Vargas	
<b>MEDIDA PROVISÓRIA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: RELEVÂNCIA, URGÊNCIA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA.....</b>	<b>749</b>
Clarice G. Oliveira e José Levi Mello do Amaral Júnior	

<b>OBJETO E CONCEITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: REVISÃO CRÍTICA.....</b>	<b>765</b>
Carlos Bastide Horbach	
<b>AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VERSUS AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO: UMA VISÃO DICOTÔMICA DE UM FENÔMENO SINGULAR .....</b>	<b>782</b>
Aparecida de Moura Andrade e Héctor Valverde Santana	
<b>LOS AVATARES DEL INTERÉS DEFINIDO EN TÉRMINOS DE PODER EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>800</b>
Louis Valentin Mballa	
<b>CONSEQUENCIALISMO JUDICIAL NA MODULAÇÃO DE EFEITOS DAS DECISÕES DECLARATÓRIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NOS JULGAMENTOS DE DIREITO TRIBUTÁRIO .....</b>	<b>819</b>
Fernando Leal e Daniela Gueiros Dias	
<b>JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO CASO DOS MEDICAMENTOS DE ALTO CUSTO .....</b>	<b>845</b>
Fabricio Veiga Costa, Ivan Dias da Motta e Dalvaney Aparecida de Araújo	

# Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios\*

## Frog leap in public policies through digital government: opportunities and challenges

Marcelo D. Varella\*\*

Clarice G. Oliveira\*\*\*

Frederico Moesch\*\*\*\*

### RESUMO

Nos últimos anos, o governo brasileiro vem investindo na discussão e aprovação de diversas normas para intensificar o uso dos benefícios trazidos pelas tecnologias com o objetivo de otimizar todo o ciclo de políticas públicas. As recentes alterações normativas incluem a nova identificação civil nacional (ICN), a obrigatoriedade da coleta de dados biométricos dos cidadãos, a interoperabilidade entre as bases de dados, a integração dos dados civis (SIRC), a integração dos dados de registro de imóveis (SINTER), a nota fiscal eletrônica de serviços, entre outros. O aproveitamento da tecnologia nas funções de governo associa-se à discussão sobre a proteção de direitos. Dos projetos de lei em andamento, destacam-se os projetos para estabelecer marco regulatório do uso e proteção dos dados pessoais e sobre valor probante de documentos digitais. Apesar dos avanços ocorridos, o Estado brasileiro ainda encontra dificuldades legais e práticas importantes para se simplificar à luz das oportunidades trazidas pelas novas tecnologias. O presente artigo procura analisar essa situação e é organizado em três partes. Na primeira parte, analisa as recentes alterações normativas já realizadas e as propostas em exame no Congresso Nacional sobre a matéria; na segunda, os problemas que ainda precisam ser enfrentados; na terceira, as oportunidades trazidas pelas novas tecnologias para a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas.

**Palavras-chaves:** Políticas públicas e tecnologia. Cruzamento de dados no governo Federal. Privacidade.

### ABSTRACT

In recent years, the Brazilian government has approved of several norms to improve benefits to public policies brought by new technologies. Recent regulatory changes include the new National Civil Identification, mandatory collection of citizens' biometric data, interoperability among databases, integration of personal data, integration of real estate registration data, among others. The use of technology in government functions is associated with the discussion on the protection of rights. Other discussion try to establish a regulatory framework for the use and protection of personal data and on

\* Artigo convidado

\*\* Doutor em Direito pela Universidade de Paris, Panthéon-Sorbonne. Livre-docente em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pós-Doutorado em Direito nas Universidades da Califórnia, em Berkeley; George Washington; e Georgetown. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília. Email: marcelodvarella@gmail.com

\*\*\* Doutoranda em Direito no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília-DF, Brasil. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Trabalha no governo federal desde 2002, quando ingressou na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. E-mail: clarice.oliveira@gmail.com

\*\*\*\* Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Servidor público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), sendo membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Na atualidade, desempenha suas atribuições no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), no Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ). Email: ffmoesch@gmail.com

the evidential value of digital documents. Despite the advances made, the Brazilian State still faces legal difficulties and important practices in order to simplify itself in the light of the opportunities brought by new technologies. This article seeks to analyze this situation and is organized in three parts. In the first part, it analyzes recent regulatory changes, as well proposals under examination in National Congress. In the second, problems that still need to be faced. In the third, opportunities brought by new technologies for the creation and improvement of public policies.

**Keywords:** public policies and technology. Data crossing in the Federal government. Privacy and databases.

## 1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o governo brasileiro vem investindo na discussão e aprovação de diversas normas para intensificar o uso dos benefícios trazidos pelas tecnologias com o objetivo de otimizar todo o ciclo de políticas públicas. As recentes alterações normativas incluem a nova identificação civil nacional (ICN), a obrigatoriedade da coleta de dados biométricos dos cidadãos, a interoperabilidade entre as bases de dados, a integração dos dados civis (SIRC), a integração dos dados de registro de imóveis (SINTER), a nota fiscal eletrônica de serviços, entre outros. O aproveitamento da tecnologia nas funções de governo associa-se à discussão sobre a proteção de direitos. Em relação aos projetos de lei em andamento, destacam-se os projetos para estabelecer marco regulatório do uso e proteção dos dados pessoais e sobre valor probante de documentos digitais. A despeito dos avanços ocorridos, o Estado brasileiro ainda encontra dificuldades legais e práticas importantes para se simplificar à luz das oportunidades trazidas pelas novas tecnologias.

Vista de forma mais ampla, a transformação digital tem repercussões na economia e no governo. Este tem suas responsabilidades por permitir ambiente propício à digitalização da economia, notadamente no que se refere a ambiente regulatório e infraestrutura que gere confiança para o uso de ferramentas digitais. Ademais, o próprio governo deve fazer esforços voltados à digitalização, seja pelo exemplo, seja pelos benefícios gerados pelo processo em termos de eficiência da máquina pública (redução de custos operacionais e aumento da participação social, por exemplo) e de prestação de serviços ao cidadão.

O presente artigo foca na influência das ferramentas digitais nas políticas públicas, com vistas a analisar as oportunidades e os desafios que tais instrumentos colocam ao Estado em termos de transparência; participação social<sup>1</sup> na formulação de políticas públicas; e serviços prestados ao cidadão de forma digital.

Não há dúvida de que a tecnologia bem utilizada permite a otimização das ações do Estado e a facilitação da vida dos usuários de serviços públicos<sup>2</sup>. Nessa linha, o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014) estabeleceu diretrizes para o Poder Público em sua atuação no desenvolvimento da internet no Brasil, com destaque para a promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico; a divulgação de dados e informações públicas; o atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos; e a promoção da cultura e da cidadania.

Com base não apenas nas recomendações normativas, mas também no cotidiano da administração pública, consolidou-se nos últimos três anos, em diversos setores do Poder Executivo Federal, a percepção dos gestores públicos sobre os ganhos de efetividade, simplificação e economia de recursos com os processos de

1 Machado e Rivera fazem interessante análise de como a internet amplia os ambientes de debate e permite maior controle e interferência da sociedade na ação governamental, incrementando a democracia participativa. MACHADO, Raquel C. R.; RIVERA, Laura N. H. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.

2 Neste sentido, veja-se o texto de MACHADO, Raquel C. R.; RIVERA, Laura N. H. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.

integração de dados sobre cidadãos, empresas e registros públicos. Por exemplo, o custo de atendimento ao cidadão via internet é significativamente mais baixo do que aquele realizado de forma presencial. Conforme estimativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o atendimento presencial tem custo médio de R\$ 43,68; já o atendimento online pode chegar a R\$ 1,20 (97% menor, portanto). Dessa forma, a contínua digitalização do atendimento ao cidadão pode gerar economia de cerca de R\$ 663 bilhões anuais para o governo brasileiro. Para o cidadão, dispensa-se a exigência de deslocamentos, esperas em filas, certidões e autenticações de documentos.

O governo pode e deve procurar nesse contexto vários objetivos: fornecer informações mais confiáveis e acessíveis para viabilizar transparência da Administração Pública e maior efetividade do setor privado; proteger dados pessoais individuais, melhorar a gestão pública<sup>3</sup>. Esses objetivos são procurados, com maior ou menor sucesso, em vários países do mundo<sup>4</sup>. No caso do Brasil, um país de médio desenvolvimento, as ferramentas tecnológicas podem contribuir para pular etapas já percorridas por outros países ricos na sua trajetória de crescimento.

Diante desse diagnóstico, houve esforços para a integração entre diversas bases de dados do governo federal, gerenciadas por órgãos distintos, cada um com suplemento de informações úteis aos demais, com redução dos conflitos sobre quais seriam as chaves da integração, isto é, qual dado serviria de identificador-chave para a integração e consolidação de informações sobre um determinado cidadão. Tal iniciativa não se restringiu ao Executivo, alcançando, em paralelo, estreita colaboração com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e com o Tribunal de Contas da União (TCU) para a busca de soluções comuns, que permitissem melhores políticas públicas.

Contudo, o Estado encontra dificuldades em se adaptar para absorver as possibilidades com novas tecnologias. Barreiras tradicionais, como falta de recursos orçamentários e de pessoal capacitado, dificultam avanços. Além disso, visões corporativistas ou oportunistas, às vezes apoiadas em questões jurídicas, dificultam a melhor gestão do Estado.

Adicionando complexidade ao problema, lembra-se que as novas tecnologias digitais representam oportunidades e desafios não apenas de ordem técnica, mas também para o exercício de direitos e garantias fundamentais. Contraditoriamente, essas tecnologias, por um lado, facilitam a implementação de tais direitos, a exemplo do uso da internet para o cidadão manifestar seus pensamentos e opiniões; por outro, colocam-nos em risco, a exemplo do uso de ferramentas digitais para expor, indevidamente, a privacidade e a intimidade de terceiros. Nesse contexto, a intervenção pública deve direcionar tais instrumentos para caminho voltado à proteção de direitos e ao interesse público, regulando o ambiente no qual essas inovações se desenvolvem, seja no mercado, seja no próprio Estado. Dessa forma, é importante estabelecer confiança no ambiente digital, pois a sensação de insegurança prejudica seu desenvolvimento.

A efetivação dos ganhos derivados da emergência do mundo digital para as políticas públicas depende da concretização das reformas legais em curso, da interação entre os diferentes atores envolvidos e da superação das barreiras existentes. Na esteira de países desenvolvidos e em desenvolvimento, dois projetos de lei foram apresentados para regular os dados pessoais. As justificativas apresentadas pelos projetos são a defesa dos direitos individuais e a promoção de investimentos. Do ponto de vista jurídico, a proteção e a privacidade de dados pessoais relaciona-se diretamente com os direitos fundamentais, e o desenvolvimento tecnológico acarreta novos espaços a serem submetidos à regulação jurídica, com grau de indeterminação alto, o que potencializa o risco, realidade para a qual é insuficiente a dogmática tradicional<sup>5</sup>.

Paralelamente, discute-se a viabilidade de garimpagem de dados dentro da Administração Pública Federal, de forma a potencializar o acesso e a gestão da informação para melhoria do Estado. A digitalização de

3 ROBINSON, D. et al. Government data and the invisible hand. *Yale Journal of Law and Technology*, v. 160, n. 11, 2009.

4 CONSEIL D'ETAT. *Le numérique et les droits fondamentaux*. Rapport annuel, 2014.

5 DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 20-21.

processos e documentos também é apresentada como poderosa ferramenta para a melhor gestão.

Neste trabalho, primeiramente, apresentam-se as iniciativas recentes de alterações legais concebidas para viabilizar políticas públicas apoiadas nas novas possibilidades trazidas pelo mundo digital. Em seguida, trata-se de avaliar os projetos de lei em curso que complementam e potencializam as iniciativas já aprovadas. Posteriormente, discutem-se quais os principais obstáculos à efetivação dessas políticas para, finalmente, abordar quais as oportunidades que o mundo digital pode trazer para a gestão pública e simplificação da vida do cidadão no futuro breve.

## 2. RECENTES ALTERAÇÕES NORMATIVAS

Entre as normas recentes que impactam, de forma mais importante, o salto digital nas políticas públicas nacionais, destacam-se: a) a Lei n° 13.444, de 11 de maio de 2017, que criou a Identificação Civil Nacional (ICN); b) o Decreto n° 8.789, de 29 de junho de 2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal; c) o Decreto n° 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a política de dados abertos no governo federal; d) o Decreto n° 8.764, de 10 de maio de 2016, que cria o Sistema de Gestão de Informações Territoriais (Sinter); e) o Decreto n° 8.373, de 11 de dezembro de 2014, que institui o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Sociais e Trabalhistas (eSocial); e f) o Decreto n° 8.270, de 26 de junho de 2014, que cria o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil (SIRC). Trata-se de alguns exemplos importantes, pelo potencial impacto que causam, mas outras normas também poderiam ser citadas, seja porque tocam outros temas, seja porque complementam a estrutura de governança ou traçam detalhes técnicos para a efetividade das soluções.

O conjunto normativo viabiliza a sistematização, em bases de dados interoperáveis disponíveis a todos os atores, *a priori*, de informações que antes não estavam em formato digital ou estavam apenas disponíveis em bases de dados setoriais. Torna-se possível identificar o perfil de conjuntos de dados, como do universo de segurados da previdência social, de trabalhadores e empregadores com carteira assinada, das propriedades registradas em cartórios de todo o país e seus titulares ou da sucessão de propriedades ou outras formas de domínio. Os sistemas devem, ainda, permitir realizar cruzamentos entre as informações, dar maior garantia aos mecanismos internos e externos de controle e às ações judiciais envolvendo cobranças fiscais e procedimentos de execução em todo o país. Com os dados abertos, qualquer interessado pode desenvolver aplicativos para cruzar os dados disponíveis, ampliando as oportunidades para transparência do Estado e exercício de direitos.

Para compreender esse universo, é importante trazer algumas considerações sobre cada uma das estruturas criadas, objeto deste artigo.

### 2.1. Identificação Civil Nacional

Dentro de suas competências para garantir a segurança das eleições, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) criou a obrigatoriedade de identificação biométrica<sup>6</sup>. O sistema de identificação seguiu padrão internacional, com tecnologia *Automated Fingerprint Identification System* (AFIS), que permite o cruzamento dos dados entre as digitais de cada indivíduo com toda a base de dados de todos os eleitores, além da verificação de indivíduos a partir de fragmentos de digitais. Além das digitais, o TSE coleta, também, a leitura da face e a

6 A Resolução n° 23.440, de 19 de março de 2015, “Disciplina os procedimentos para a realização da atualização ordinária do cadastro eleitoral, com a implementação de nova sistemática de identificação do eleitor, mediante incorporação de dados biométricos e por meio de revisões de eleitorado de ofício, em municípios previamente selecionados pelos tribunais regionais eleitorais, e dá outras providências” tornou obrigatória a coleta de dados biométricos, em seguimento de projeto iniciado em 2007 no TSE.

assinatura, em suporte digital, que permite comparações. Esse conjunto de dados é capaz de realizar uma das identificações mais seguras dos indivíduos, evitando a duplicidade de registro eleitoral e, conseqüentemente, minimizando o risco de fraude na votação.

Do ponto de vista da segurança das eleições, portanto, o sistema permite evitar que pessoas possuam dois ou mais títulos de eleitor. Durante os dois primeiros anos de funcionamento, o sistema identificou mais de 10 mil pessoas que constavam em duplicidade no cadastro eleitoral, detecção que só foi possível com a coleta das impressões digitais e consulta à base de dados. Alguns indivíduos tinham mais de 50 títulos eleitorais, com pequenas variações no nome, CPF e nome dos pais, com o claro intuito de praticar fraudes. Na prática, estima-se que o número de fraudes eleitorais seja muito maior, porque é possível que indivíduos com dois ou mais títulos tenham deixado de comparecer ao TSE para realizar o registro biométrico de títulos falsos, o que acarretou no cancelamento automático desses títulos eleitorais.

A base de dados do TSE é mantida em salas cofre, com vários dispositivos de segurança. Em tempo bastante reduzido, quase 50 milhões de eleitores tiveram suas digitais coletadas, com 10 dedos, rolados<sup>7</sup>. A expectativa é colher a biometria de todos os eleitores até 2019 e toda a população brasileira acima de 12 anos até 2022<sup>8</sup>.

O projeto de identificação biométrica dos brasileiros e unificação do registro de identidade já era acalentado pelo governo federal desde a instituição do Registro de Identidade Civil (RIC), criado pela Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, modificada em 2009. A regulamentação da lei só ocorreu em 2010, com o Decreto nº 7.166, de 5 de maio de 2010, que estabeleceu o Ministério da Justiça como coordenador do projeto, operacionalizado com a participação do Instituto Nacional de Identificação do Departamento de Polícia Federal. Foram criados grupos de trabalho e contratados estudos técnicos, mas a implementação do RIC, por dificuldades do próprio modelo e outras orçamentárias, nunca avançou como desejado. Diante dos avanços conquistados pelo TSE no projeto da identificação biométrica dos eleitores, fazia mais sentido unir esforços. Nesse sentido, o Ministério da Justiça e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, coordenadora do Programa Bem Mais Simples Brasil, propuseram projeto de lei para a criação do Registro Civil Nacional.

A Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017, que criou a Identificação Civil Nacional, buscou viabilizar a integração das bases de dados do TSE com os demais atores públicos e privados. Não se pretende criar uma nova identificação, mas viabilizar a interoperabilidade da base do TSE com as bases do governo federal, que estará disponível para consulta sobre a identidade de determinada pessoa.

O novo modelo permite um salto de qualidade na identificação unívoca do cidadão. Há o cruzamento diário da base biométrica com a base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), o que leva a purificar a base da Receita Federal do Brasil (RFB). Em caso de duplicidade de CPFs de uma mesma pessoa, o TSE informa automaticamente a RFB.<sup>9</sup> Todas as diversas identificações do cidadão, mesmo estaduais ou de corporações (OAB, CFM, CREAs) devem passar a identificar o CPF, o que possibilitará, por consequência, depurar as demais bases. Com o tempo, os Institutos Estaduais de Identificação e as entidades que emitem documentos de identidade poderão colher dados biométricos em conjunto com o TSE e conferir a integridade das informações prestadas com a base nacional.

## 2.2. Compartilhamento de bases de dados na administração pública federal

Por meio do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, disciplinou-se o compartilhamento de bases de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal. O objetivo foi promover a eficiência e a

7 Dados disponíveis em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>.

8 A coleta das digitais apenas é possível após os 12 anos de idade, quando há estabilização das características físicas dos indivíduos.

9 Entrevista com os técnicos do TSE.

efetividade na gestão de políticas públicas, com redução de gastos, melhor atendimento ao cidadão e aperfeiçoamento dos mecanismos de combate a fraudes. Segundo o texto, simplifica-se a transferência de dados no âmbito do governo, que passa a ocorrer com amparo do Decreto e não mais com base em convênios celebrados pontualmente entre alguns órgãos, como ocorria anteriormente. O acesso a maior quantidade de informações é insumo para o uso de modernos mecanismos para tratamento automatizado de dados (*Big Data*), que refinam e conferem maior efetividade à análise, para as diversas finalidades referidas.

Foram excluídos do compartilhamento os dados protegidos por sigilo fiscal (art. 1º, § 1º) que, por entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional necessitam de autorização legal específica para serem compartilhados. Não obstante, podem ser compartilhados os dados considerados meramente cadastrais e que, embora integrantes das bases da Receita Federal do Brasil, podem ser disponibilizados para acesso por parte de outros órgãos.

A troca de informações entre as bases de dados, preferencialmente de forma automática, deve ser feita para evitar a apresentação de documentos por parte do cidadão com informações que já estão sob a guarda de algum órgão da Administração Pública Federal (APF), segundo o art. 3º. Da mesma forma, os órgãos que lidam com a concessão, pagamento ou fiscalização de benefícios devem desenvolver ferramentas para comprovação de automática de requisitos de elegibilidade e manutenção, conforme o art. 5º. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão fica responsável pela expedição de normas complementares<sup>10</sup>.

O Decreto é um marco no relacionamento entre os órgãos da APF, que tendem a atuar de forma fragmentada, com estruturas isoladas cujas responsabilidades são específicas e restritas. Sob a ótica do cidadão, contudo, a administração pública é vista como uma unidade. Para melhor servir o cidadão, é necessário superar a cultura de isolamento e investir na soma de capacidades.

O Marco Civil da Internet já previa, expressamente (art. 24), que a atuação do poder público deve promover a racionalização e a interoperabilidade dos serviços de governo eletrônico, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos; promover a interoperabilidade entre sistemas; prestar serviços públicos de forma integrada, eficiente, simplificada, e por múltiplos canais de acesso.

Um obstáculo inicial para avançar no compartilhamento dos dados foi a interpretação de que a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, implicava vedar todo e qualquer acesso à informação por terceiros, inclusive o compartilhamento de informações entre a APF. Cumpre esclarecer que a LAI foi criada para regular o acesso do cidadão às informações que os órgãos detêm, inclusive os registros administrativos. A lei impede, apenas, que um cidadão peça ao governo informações sobre outro e permite que, caso o cidadão dê consentimento, a informação seja divulgada. Quando se trata de interesse público geral e preponderante, o consentimento não é exigível (art. 31, §3º, inciso V). Dessa forma, as iniciativas de compartilhamento de dados intra-governo com o objetivo de facilitar a vida do cidadão e reduzir procedimentos burocráticos onerosos interessa ao próprio cidadão e estão agasalhadas dentro da noção de interesse público.

O Decreto deve ser saudado no que se refere aos ganhos de eficiência na máquina pública. Com relação à proteção dos direitos dos titulares dos dados compartilhados, o ato normativo poderá ter sua implementação adaptada à vindoura legislação protetiva de dados pessoais, como será detalhado abaixo, quando tratarmos das proposições legislativas sobre a matéria.

Essa função de tornar acessível dados com base em padrões comuns de informações é uma etapa preliminar para a própria Administração conseguir acessar os dados dos próprios órgãos públicos. Nos Estados Unidos, discute-se a possibilidade de formatos flexíveis, que viabilizem o acesso e a complementação de dados pela iniciativa privada a partir de outras fontes, fóruns de governança cívica, instrumentos de análise

<sup>10</sup> Vide Portaria nº 58, de 23 de dezembro de 2016.

e acessibilidade automática para multiplicar os efeitos da disponibilização de informações.<sup>11</sup> De certa forma, no Brasil, a multiplicação de *Hackathons* pelos órgãos públicos caminha nessa direção. Um exemplo é o aplicativo “As diferentonas”, desenvolvido no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)<sup>12</sup>, que cruza dados de valores pagos por determinados produtos em cidades similares e identifica diferenças que podem ser indícios de superfaturamento. Os usuários podem complementar informações e enviar os dados diretamente aos órgãos de controle. Como ponderam Machado e Rivera<sup>13</sup>, é importante o Estado criar mecanismos para viabilizar a participação social de modo a não apenas dar transparência aos dados produzidos na Administração Pública, mas também fomentar o desenvolvimento do olhar do cidadão. Os referidos aplicativos cumprem essa tarefa.

### 2.3. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a política de dados abertos no governo federal

A política de dados abertos implica o acesso livre aos dados disponíveis no governo federal, inicialmente para as bases de dados expressamente citadas. É comum que vários dados públicos não estejam *online* ou mesmo disponíveis a outros órgãos públicos, em bases de dados abertas. O desafio de publicar bases de dados governamentais, com controles de privacidade é comum em vários países.<sup>14</sup> No Brasil a abertura de dados faz parte do Plano de Ação sobre Governo Aberto<sup>15</sup>.

No Brasil, atualmente, parte dos órgãos públicos já disponibiliza o acesso a dados sobre as seguintes bases:

- Presidência da República: Texto das publicações do Diário Oficial da União
- Controladoria-Geral da União: Ocupantes de cargos de gerência e direção em empresas estatais e subsidiárias.
- Órgãos e entidades que não utilizam o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape: Dados relativos a servidores inativos e aposentados e relativos à empregados e servidores públicos das entidades da administração indireta que órgãos e entidades que não utilizam o Siape
- Ministério da Fazenda: Dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi e Quadro societário das empresas.
- Ministério do Planejamento: Dados relacionados ao Plano Plurianual, incluindo metas físicas; servidores inativos e aposentados; Bens móveis e de patrimônio registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços - Siads; Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg /Comprasnet; Portal de Convênios/Siconv; Informações cadastrais e relacionadas ao controle da

11 ROBINSON, D. et al. Government data and the invisible hand. *Yale Journal of Law and Technology*, v. 160, n. 11, 2009. p. 167 e ss.

12 A ENCCLA foi criada em 2003 com vistas a coordenar, no Estado brasileiro, a prevenção e a punição às práticas de corrupção e de lavagem de dinheiro. Nesse intuito, construiu ambiente organizado para facilitar a articulação dos diversos órgãos e entidades, públicas e privadas, envolvidos com a temática. É composta atualmente por mais de oitenta membros. A Secretaria Executiva é exercida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), em seu Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).

13 MACHADO, Raquel C. R.; RIVERA, Laura N. H. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.

14 BRITO, J. Hack. Mash & Peer: crowdsourcing government transparency. Mercatus Center. George Mason University. Working Paper. Disponível em: <SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1023485>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

15 Decreto de 15 de setembro de 2011, que “institui o Plano de Ação sobre Governo Aberto e dá outras providências”. a ser pautado pelas diretrizes de aumento de disponibilidade de informação sobre atividades governamentais, fomento à participação social nos processos decisórios, estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, e incremento dos processos de transparência e acesso a informações públicas. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm)

execução de emendas parlamentares; Propriedades e imóveis do Governo federal.

- Sistema Nacional de Informações de Registro Civil – SIRC: Dados sobre nascimentos, casamentos, divórcios e óbitos.

A lista de bases inicialmente prevista era muito mais ampla. Tendo em vista que não foi possível conven- cer todos os órgãos públicos a abrirem suas informações, possibilita-se que outras bases sejam incluídas na política, a partir de demanda do Ministério do Planejamento, o órgão responsável por sua gestão.

O potencial de desenvolvimento de soluções, por meio de aplicativos utilizando as bases acima, é muito importante. Aparentemente, o setor privado ainda não tem utilizado as bases de dados disponíveis como poderia, e o Estado acaba tendo que incentivar o desenvolvimento de soluções por meio de hackathons.

O acesso aos dados deve respeitar a privacidade dos cidadãos. Há uma discussão sobre a coerência entre o acesso dos dados do SIRC, a proteção da individualidade das pessoas e a sustentabilidade financeira dos registradores. A dúvida jurídica que se coloca é se o fato do dado ser disponível em cartório para a consulta pública, por que ele não estaria disponível de forma agregada, via acesso ao SIRC? É uma questão ainda pendente de resolução pelos gestores do SIRC.

## 2.4. Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter

O Sinter é outra faceta do registro eletrônico a ser realizado pelos serviços de registro públicos (art. 37 a 41 da Lei nº 11.977/2009), voltado para o registro público de imóveis. Criado pelo Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016, objetiva consolidar em única base de dados, acessível *online*, as principais informações cadastrais, fiscais e georreferenciais de todos os imóveis do país, urbanos ou rurais. A partir das informações registradas nos cartórios, combinadas com informações da Receita Federal do Brasil (RFB), a quem compe- te a administração do sistema, será criado conjunto de informações geoespaciais de cada imóvel registrado no país possibilitando, inclusive, subsidiar o cálculo do Índice de Preços do Imóveis a ser divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A regulamentação prevê que a RFB receba a íntegra da escritura eletrônica<sup>16</sup>. Ressalte-se que o registro do imóvel é, apenas, uma entre outras informações que farão parte do Sinter, que contará, também, com dados coletados por outros órgãos públicos. A ideia é agre- gar as informações dos Municípios (como bases de IPTU), dos Estados, da União (Exército, Incra, Ibama, Instituto Chico Mendes) e dos cartórios de registros de imóveis, entre outras.

A forma de disponibilização das informações constará de Manual Operacional a ser elaborado com a participação de representantes dos registros públicos indicados pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 6º do Decreto nº 8.764/2016).

A criação do Sinter objetiva resolver o mesmo problema de fragmentação de informações que acomete a administração pública federal. Somente a União teria mais de 20 bases de dados sobre imóveis rurais que não se comunicariam entre si<sup>17</sup>. Com esse modelo fragmentado, a segurança jurídica de todo o sistema pode ser questionada, pois, na prática, constata-se a existência de sobreposição de registros fazendo com que um mesmo imóvel, hoje, possa ter diversos donos. Sem um registro eficiente e confiável, o procedimento de regularização fundiária é comprometido. Outro problema é órgãos públicos ou delegatários aceitarem o re- gistro em terrenos públicos pela falta de instrumentos de conferência da efetiva propriedade, o que deixaria de existir uma vez que o Sinter possa ser consultado pelas serventias de registro.

16 Assim informa João Pedro Lamana Paiva, presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB): “com a gestão de informações orientada pelo Sinter, os registradores imobiliários não mais terão de enviar Declarações de Operações Imobiliárias (DOI) à Receita Federal, pois esse instrumento de controle fiscal será extinto”. Entrevista disponível em <http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/registro-de-imoveis-sinter-sera-o-unico-instrumento-de-controle-das-informacoes-repassadas-a-receita-federal>.

17 Declaração do subsecretário de Arrecadação e Atendimento da Receita Federal, Carlos Roberto Occaso em encontro realizado pela Comissão da Desburocratização do Senado Federal em 24 de novembro de 2015.

A implantação do Sinter, portanto, contribuirá para evitar a sobreposição de registros, pois os registradores de imóveis e notários terão acesso à “ferramenta gráfica de visualização dos polígonos limítrofes de imóveis sobrepostos às imagens georreferenciadas” (art. 12 do Decreto nº 8.764/2016), a partir de consulta a informações geoespaciais nos padrões estabelecidos na Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde) e nas normas técnicas da Comissão Nacional de Cartografia (Concar). Em seguida, possibilitará identificar todos os imóveis de propriedade de devedores, o que agilizará a execução de dívidas fiscais e entre particulares. Também contribuirá para o fornecimento de informações para o mercado de crédito relativas às garantias constituídas (art. 13). Por fim, dificulta fraudes, como lavagem de dinheiro, grilagem de terras, porque será possível controlar os bens individuais e a sobreposição com terras públicas.

Da mesma forma que o desenho imaginado para o SIRC, os registradores criaram plataforma para centralizar as informações territoriais, o Sistema de Registro de Imóveis Eletrônicos – SREI e a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB. O SREI tem como objetivo colher as informações juntamente aos registradores. O CNIB é a fonte na qual os cartórios buscam informações sobre imóveis registrados em outras serventias<sup>18</sup>.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 positivou o SREI em seu art. 76, a ser gerido pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR). A ONR é um órgão privado, gerenciado pelos registradores de imóveis que centraliza as informações de todos os cartórios do Brasil e as transmitirá, de forma gratuita, ao SINTER bem como aos órgãos do Poder Judiciário, Executivo e Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, diretamente. Em contrapartida, os registradores ficam empoderados para comercializar o acesso às informações a atores privados, como bancos, por exemplo.

Mais uma vez, trata-se de iniciativa importante para aprimorar a qualidade das informações disponíveis aos órgãos públicos e com potencial simplificador e de redução de fraudes. Nos casos específicos dos imóveis, o registro, que é público, ganha contornos ainda mais relevantes pelas implicações patrimoniais, fiscais e tributárias que encerra. A questão do registro eletrônico realizado nas serventias não se confunde com o Sinter, que possui escopo muito mais amplo. Papel de uniformizador e orientador dos procedimentos das serventias deverá ser realizado pelo CNJ. Porém, SREI e Sinter são interdependentes e o diálogo com os cartórios é essencial para o sucesso da implantação da iniciativa pela RFB.

## 2.5. eSocial

O eSocial, criado pelo Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014, busca unificar a escrituração fiscal, trabalhista e previdenciária de todos os trabalhadores brasileiros. Há vários órgãos envolvidos na sua implementação, como Ministério da Fazenda, Trabalho, Previdência Social, Caixa Econômica Federal e INSS. Em virtude de alteração nas normas sobre empregadas domésticas, houve uma corrida para a disponibilização do sistema para as pessoas físicas, o que levou a diversos problemas, como falta de testes e necessidade de correção de falhas no início, com o sistema já em operação. Algumas funcionalidades importantes, tais como rescisão de contrato e marcação de férias só foram disponibilizadas meses depois da obrigatoriedade de uso. Atualmente, atende cerca de 1,4 milhão de empregadores domésticos todos os meses.

Em suas versões iniciais, o manual apresentava mais de 2.450 campos cadastrais de registros. Em diálogo com representações empresariais e de associações profissionais atuantes no setor, foi feito trabalho de reavaliação das informações e supressão de campos, bem como de automatização do preenchimento. Com a implementação do eSocial constantemente adiada desde 2014, o governo federal agora prevê o início da obrigatoriedade para todas as empresas em janeiro de 2018. Trata-se de sistema de implantação complexa

18 NASCIMENTO, Itley C. S. Q. *Papel dos cartórios extrajudiciais na simplificação do Estado brasileiro*. Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. p. 104.

que, para o seu bom funcionamento, depende de integração entre sistemas e órgãos. A ideia inicial era criar uma base de dados completamente nova, sem aproveitamento das informações que já estavam registradas nos órgãos participantes, o que poderia gerar novas imprecisões e complicar ainda mais a vida de contribuintes e empregados. Tal visão foi superada mediante grande esforço de saneamento cadastral, batimento e compatibilização de bases de dados.

Uma vez ampliado às empresas, de todos os portes, o sistema pode simplificar as informações a serem prestadas, evitar divergências entre dados, além facilitar bastante a fiscalização de fraudes. Com base na análise inteligente de dados, será possível identificar irregularidades como o não pagamento de tributos e contribuições, de forma automática, em milhares de empresas, simultaneamente. A fiscalização do trabalho já vem ganhando eficiência e automaticidade com o avanço dos sistemas, mas ainda é necessário a presença dos fiscais em cada empresa em muitos casos, o que é problemático tendo em vista a falta de fiscais. Quando do início do sistema, falava-se em potencial de acréscimo da arrecadação em até R\$ 20 bilhões/ano.

## 2.6. Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - SIRC

A criação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) foi precedida pela SISOBI, com base na determinação dada pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social, com redação de 1994, que obriga a comunicação mensal, pelo titular do cartório de registro civil de pessoas naturais, dos registros de óbitos ocorridos no mês anterior.<sup>19</sup> Tal comunicação é essencial para que a previdência social administre com eficiência o cancelamento de benefícios e as concessões de novas pensões. A comunicação, também, é obrigatória à Receita Federal e à Secretaria de Segurança Pública, por determinação da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com alteração dada pela Lei nº 13.114, de 16 de abril de 2015.

Em 2008, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria no sistema que resultou no Acórdão 2.812/2009-TCU-Plenário, que recomendava uma série de ajustes para promover a melhoria dos procedimentos de cancelamento e de recuperação de créditos porventura pagos indevidamente. Após o monitoramento da implementação das medidas, novo acórdão foi produzido, de nº 2.367/2013-TCU-Plenário, que, em face da opção de implantação de novo sistema, que viria a ser o SIRC, determinou a implantação do sistema em âmbito nacional bem como a integração com outros sistemas governamentais. Destaca-se que entre o primeiro acórdão e o segundo, foi aprovada a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que em seu Capítulo II dispõe sobre o registro eletrônico a ser realizado pelos serviços de registro públicos (art. 37 a 41).

O SIRC foi efetivamente instituído em junho de 2014 com a publicação do Decreto nº 8.270. Destaca-se que seu principal objetivo é compilar dados do registro público realizado junto aos cartórios. Os dados dos registros civis das pessoas estão disponíveis para consulta presencial, em cartórios de todo o país. Com o procedimento de envio das informações ao SIRC por meio eletrônico, possibilita-se, para além do recebimento das informações sobre óbito necessárias para evitar pagamentos indevidos de benefícios, o tratamento das informações de nascimento e casamento, o que qualifica os dados sobre os cidadãos disponíveis para toda a administração pública federal. Seu principal cliente é, portanto, o Estado Brasileiro, que acompanha a implantação do SIRC por meio de Comitê Gestor. A gestão desses dados apoia o planejamento de políticas públicas e permite modernizar a prestação de serviços públicos.

19 Art. 68 O Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais fica obrigado a comunicar, ao INSS, até o dia 10 de cada mês, o registro dos óbitos ocorridos no mês imediatamente anterior, devendo da relação constar a filiação, a data e o local de nascimento da pessoa falecida. (Redação dada pela Lei nº 8.870, de 1994).

§ 1º No caso de não haver sido registrado nenhum óbito, deverá o Titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais comunicar este fato ao INSS no prazo estipulado no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 8.870, de 1994).

§ 2º A falta da comunicação na época própria, bem como o envio de informações inexatas sujeitará o titular da Serventia à multa de dez mil Ufr. (Incluído pela Lei nº 8.870, de 1994).

Hoje, a integração entre o nascimento na maternidade e o registro cartorial permite individualizar a identificação do cidadão e, no futuro, será possível agregar mais informações conforme a ocorrência de fatos da vida. Ao nascer, o bebê recebe uma Declaração de Nascido Vivo (DNV) na própria maternidade (97,4% dos casos, dados de 2010)<sup>20</sup>, com formulário nacional e número individualizado emitido pelo Ministério da Saúde. Em seguida, os responsáveis fazem o registro civil no cartório de registro civil, em que o número da DNV é incluído na certidão de nascimento, evitando duplicidades. A Lei nº 12.662/2012 também trouxe a uniformização dos campos das certidões civis de nascimento, casamento e óbito, o que facilita o envio e gestão das informações. O SIRC também deve registrar todas as alterações de registro civil, como casamento, filhos, alteração de nome e sexo e óbito. Na prática, irá ampliar, substancialmente, os dados disponíveis ao governo, que apenas tinha informações sobre óbito. Até mesmo os dados estatísticos sobre o crescimento populacional serão qualificados, uma vez que o IBGE integra o Comitê Gestor do SIRC.

Para que o governo federal receba as informações, os órgãos envolvidos na governança do sistema<sup>21</sup> desenvolveram ferramenta para que os cartórios possam, via internet, informar todos os dados existentes em seus livros de registros - SIRC Web Internet. Os dados devem ser enviados constantemente, de preferência diariamente, conforme são recebidos. No máximo, deve-se informar o registro civil até o dia 10 do mês subsequente ao nascimento. *A priori*, os dados deveriam estar sendo enviados desde o final de 2015 por todas as serventias de registro civil.

Paralelamente, com o Provimento n.º 38 da Corregedoria Nacional de Justiça, de 25 de julho de 2014<sup>22</sup>, criou-se a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC), organizada pela Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen Brasil) para possibilitar o intercâmbio de informações entre os próprios cartórios e possibilitar o acesso a elas pelos órgãos públicos. Dessa forma, os cartórios se organizaram para prestar essas informações, coletivamente, por meio da criação de serviço nacional que, primeiramente, colhe as informações prestadas e, posteriormente, envia os dados ao governo federal. Os dados recebidos são disponíveis aos órgãos públicos que trabalham, diretamente, com as informações de registro civil, independentemente de autorização específica.

No SIRC, para cada evento (nascimento, casamento, morte etc.), há formulários específicos com dezenas de campos obrigatórios. Na prática, há ônus importante para os registradores que devem reproduzir as informações nos sistemas eletrônicos públicos. A criação da CRC facilitou o trabalho das serventias, que enviam as informações a um único sistema, que se comunica com o SIRC. Contudo, não parece ter havido um esforço de concentração de informações relevantes, mas apenas o conjunto de informações existentes foi transcrito para o meio digital ou, em outras palavras, digitalizando a burocracia constante das certidões.

Atualmente, cerca de 7,2 mil cartórios enviam informações ao SIRC, o que representa mais de 91% dos registradores civis, segundo a Dataprev. Uma parte importante dos dados passa pela Central de Informações de Registro Civil – CRC, criada pelos registradores de São Paulo, que presta serviços à vários outros Estados do país.<sup>23</sup> O CRC não é propriamente uma base de dados, mas um gerenciador de bases de dados, que interliga diversos cartórios ao SIRC e também presta serviços diretamente à população. Cerca de 9% dos registradores ainda não enviaram qualquer informação para o Sirc<sup>24</sup>.

20 OLIVEIRA, Max Moura de et al. Avaliação do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos. Brasil, 2006 a 2010. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 24, n. 4, p. 629-640, dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2237-96222015000400629&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222015000400629&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 out. 2017. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742015000400005>.

21 Ministério da Previdência Social; Ministério de Direitos Humanos; Ministério da Justiça; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério da Saúde; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Instituto Nacional do Seguro Social - INSS; e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

22 O provimento original teve seus dispositivos atualizados em 2015 pelo Provimento n.º 46, de 16 de junho de 2015, que o revogou.

23 Acre, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Pernambuco, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

24 Segundo dados da Secretaria de Direitos Humanos apurados até 29 de maio de 2017.

De acordo com Lehmkul, a base legal para o envio dos dados seria o art .109 da Lei de Registros Públicos, que dispõe que: “[...] os oficiais, além das penas disciplinares em que incorrerem, são responsáveis civil e criminalmente pela omissão ou atraso na remessa de comunicações a outros cartórios”. Trata-se de interpretação ampla e frágil. O principal motivo para o envio é a criação de um sistema robusto que permita aos cartórios centralizar informações para atender às diversas solicitações do governo e evitar o desempoderamento com a fragmentação do envio.<sup>25</sup>

Atualmente, desenvolve-se a integração do SIRC com outras bases de dados públicas, como o Sistema de Mortalidade (SIM) e de Nascidos (SINASC), do Ministério da Saúde, além do IBGE, que contribuirá para avaliação em tempo quase real da população brasileira. O sistema, também, estará disponível para a prestação de informações a todo o governo federal, como o Cadúnico (MDS), o sistema consular do MRE e aos demais membros do SIRC<sup>26</sup>.

Até maio de 2017, a base de dados do SIRC já continha quase 11 milhões de registros, sendo 5,6 milhões de nascimentos (54,60%), 2,3 milhões de casamentos (23,40%) e 2,2 milhões de óbitos<sup>27</sup>. Em outras palavras, o sistema avança rapidamente, mas não chega a ter 2,5% da população brasileira, sobretudo os dados registrados antes do início do funcionamento da base.

O desafio atual é a integração das informações do legado dos registros, o que permitiria ampliar a qualificação das bases de dados do governo e facilitar, ainda mais, os serviços prestados ao cidadão.

### 3. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM EXAME NO CONGRESSO NACIONAL

Entre as iniciativas em análise no Legislativo, que podem contribuir para o aprimoramento de políticas públicas no ambiente digital, merecem destaque: a) os projetos de lei sobre proteção de dados pessoais; e b) o projeto de lei sobre digitalização de documentos.

#### 3.1. Proteção dos Dados Pessoais

No Brasil, observam-se importantes avanços legislativos sobre a proteção de direitos no ambiente digital, com vistas a fomentar a confiança dos usuários. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014) estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da rede mundial de computadores no país. Foi construção colaborativa, com participação *online* dos cidadãos, de modo que a própria internet conferiu mais densidade ao nosso processo democrático. A lei reconhece o acesso à internet como direito essencial ao exercício da cidadania e assegura direitos aos usuários, como a inviolabilidade e o sigilo das comunicações via internet e a não suspensão da conexão como regra. Sobre a provisão de conexão e de aplicações da internet, a lei salvaguarda a neutralidade da rede e privilegia a responsabilização subjetiva, permitindo ampla produção e divulgação de conteúdo pelos usuários, independentemente de aprovação prévia de intermediários. Sobre governo digital, como foi referido, a Lei também estabeleceu diretrizes importantes.

Sobre privacidade e dados pessoais, o Marco Civil da Internet já traz um conjunto importantes de disposições, assegurando aos usuários alguns direitos, em especial a necessidade de consentimento sobre coleta, tratamento e fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, salvo hipóteses previstas em lei; a transparência sobre esse tratamento, que somente poderá ocorrer para finalidades justificáveis e específicas; e a livre disposição do consentimento, salvo os casos de guarda obrigatória legalmente previstos.

25 LEHMKUL, C. S. *O acesso a informação no registro nacional de informações de registro civil (SIRC)*. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

26 DATAPREV, apresentação do SIRC, 2017

27 DATAPREV. Sirc fact sheet, 2017.

O Marco Civil da Internet não esgota o tratamento do assunto, deixando espaço para detalhamento futuro de importantes temas relacionados à rede, tais como proteção de dados pessoais, comércio eletrônico, crimes cibernéticos, direito autoral, governança da rede, cidadania digital, entre outros.

Nesse sentido, algumas proposições legislativas estão em análise no Congresso Nacional sobre proteção de dados pessoais. O PL nº 5.276/2016, de iniciativa do Executivo e resultado de debate público promovido pelo Ministério da Justiça, busca estabelecer normas sobre a proteção de dados pessoais de maneira abrangente e em linha com as melhores práticas internacionais, de modo a estabelecer princípios a serem seguidos no tratamento de informações pessoais, destacando o livre consentimento e o conhecimento do cidadão sobre o uso que é feito desses dados. Há outros dois projetos de lei em análise no Congresso, ambos de iniciativa parlamentar: um na Câmara dos Deputados (PL nº 4.060/2012, proposto pelo Deputado Milton Monti, de São Paulo); um no Senado (PLS nº 330/2013, proposto pelo Senador Antonio Carlos Valadares, de Sergipe). Na Câmara, foi instalada Comissão Especial para apreciar a matéria, aglutinando os dois PLS. No Senado, substitutivo ao PLS 330/2013 proposto pelo Senador Aloysio Nunes, de São Paulo, foi aprovado em duas comissões de mérito e aguarda exame na Comissão de Assuntos Econômicos.

Por ser um tema de direitos individuais, entende-se importante disciplinar o tratamento de dados pessoais de modo abrangente, com normas aplicáveis aos entes de direito público e privado, nos diversos setores da economia. O conteúdo normativo deve permitir a racionalização do uso de informações ao mesmo tempo em que se protege direitos fundamentais do cidadão, notadamente a inviolabilidade da privacidade, intimidade, honra e imagem e a garantia das liberdades de expressão, comunicação e opinião.

As inovações tecnológicas têm permitido coleta e tratamento de quantidade crescente de dados (fenômeno conhecido como Big Data), inclusive aqueles que revelam as preferências e o comportamento das pessoas. A inexistência de marco legal para a matéria não significa que plataformas digitais e de comércio eletrônico, bem como aplicativos, deixem de coletar, usar e transferir dados pessoais, para diversas finalidades (econômicas, políticas, sociais). Ao contrário, cada vez que um cidadão brasileiro abre uma conta de correio eletrônico ou cria um perfil em uma rede social, ele está permitindo o compartilhamento de muitas informações pessoais. Sem uma regra definida no país, estamos sujeitos a liberalidades das empresas: algumas permitem que o usuário do serviço altere suas configurações de privacidade, tornando o compartilhamento mais restrito. Um exemplo comum é o direcionamento de anúncios e propagandas conforme o seu perfil de navegação (páginas acessadas, registro de pesquisas realizadas etc.), o que torna a experiência na internet altamente condicionada e cada vez mais restrita, “escondendo” novos conteúdos que poderiam ser de interesse.

Há autores que defendem o abuso dos fornecedores ao comercializar informações e dados de seus clientes sem autorização.<sup>28</sup> Provavelmente, em um futuro breve, não haverá fronteiras entre as bases de dados. A integração possibilitará a busca de informações de forma transversal.<sup>29</sup> Contudo, o que se questiona, neste artigo, é não apenas a privacidade dos cidadãos em ter seus dados comercializados, mas da própria Administração Pública em ter os dados dos cidadãos para propor, avaliar ou monitorar políticas públicas. Quais os limites do acesso aos dados? Como impedir que servidores públicos vendam dados sigilosos a empresas privadas? Esse projeto de lei, também, prevê punições e a necessidade de mecanismos de controle de acesso a informações.

São essas situações que as iniciativas legislativas tencionam regular. Atualmente, mais de cem países, desenvolvidos e em desenvolvimento, em diversos continentes, têm legislação específica sobre o assunto. O Brasil deve seguir esse caminho, protegendo direitos dos cidadãos e conferindo segurança jurídica para investimentos na economia da informação.

28 SANTANA, H. V.; VIANA, R. S. O compartilhamento de dados e informações pessoais de consumidores: o abuso dos fornecedores e as propostas apresentadas no PLS 181/2014. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 1, p. 239, ano.

29 GOULART, Guilherme Damasio. Por uma visão renovada dos arquivos de consumo: Databrokers e score de crédito. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 107, set./out. 2016.

### 3.2. Validade jurídica de documentos digitalizados

Recentemente aprovado no Senado Federal e em análise na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 7.920, de 2017 (Projeto de Lei nº 146, de 2007, no Senado) tem o objetivo de facilitar a substituição de documentos em papel por versões digitais, sem perda da fidelidade com o original e, principalmente, da validade jurídica perante terceiros. Sua transformação em lei permitiria melhor gestão de documentos públicos e privados.

O ordenamento jurídico brasileiro, em geral, ainda não trata, adequadamente, a matéria. Em especial, as normas não conferem valor probatório aos documentos digitalizados semelhante ao valor conferido ao documento original. Observa-se essa equivalência para fins de prova somente nos seguintes casos: (i) documentos microfilmados, por força da Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968; (ii) documentos já originados em formato eletrônico, assinados digitalmente e mantidos eletronicamente, desde que utilizados certificados digitais da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), conforme a Medida Provisória 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Há duas situações jurídicas ainda não devidamente abordadas na legislação: (i) a impressão dos documentos eletrônicos assinados digitalmente; e (ii) a digitalização dos documentos físicos, assinados ou não. Quanto à primeira situação, são utilizados alguns estratagemas a fim de conferir validade ao documento, a exemplo da lavratura de ata notarial; porém, depende-se da presença de um Tabelião durante o procedimento, o que onera e dificulta o processo. No que se refere à segunda situação, veda-se, na Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, a possibilidade de descarte do original, o que retira da digitalização sua principal utilidade: facilitar e desonerar a vida do cidadão. O documento originalmente produzido em papel perde a sua validade ao ser convertido para o meio eletrônico, fotografado ou escaneado. As organizações públicas e privadas e os cidadãos têm produzido documentos digitais progressivamente, de modo a se depender deles, cada vez mais, o material será usado como fonte de prova e de informação, inclusive para garantia de direitos.

A proposição legislativa em apreço aborda essas situações jurídicas ainda descobertas, tencionando refletir o avanço tecnológico no armazenamento de documentos em meio digital. O atual contexto é de insegurança jurídica: segundo a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Novo Código de Processo Civil), em seu artigo 422, qualquer reprodução mecânica, de qualquer espécie, “tem aptidão para fazer prova dos fatos ou das coisas representadas, se sua conformidade com o documento original não for impugnada por aquele contra quem foi produzida”. Ou seja, enquanto não se conferir ao documento digitalizado valor probatório similar ao do documento original, as digitalizações terão pouca serventia como prova, obrigando a manutenção de arquivo do documento original, normalmente físico, por seu titular, durante anos, décadas.

Com vistas a fazer frente ao problema, o Projeto de Lei traz os seguintes avanços para a gestão de documentos públicos e privados: (i) confere ao documento digitalizado, produzido com base no processo de digitalização disposto na forma do regulamento, o mesmo valor legal do documento original para todos os fins de direito, ressalvados os documentos destinados à guarda permanente, conforme a política nacional de arquivos, delineada na Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; (ii) permite a eliminação dos documentos originais, na forma do regulamento; (iii) estabelece que, havendo dúvidas sobre a fidedignidade do documento digitalizado, o órgão ou entidade terá o ônus de provar a adequação do processo de digitalização; (iv) dispõe que o documento digitalizado deverá ser armazenado em meio eletrônico, óptico ou equivalente que garanta confiabilidade, preservação em longo prazo, recuperação e acesso, com indexação que possibilite sua precisa localização, permitindo a posterior conferência da regularidade do processo de digitalização, para conferir segurança e eficiência à gestão documental; (v) fixa que o formato de arquivo do documento digitalizado deverá ser interoperável, salvo disposição em contrário no regulamento, independentemente de plataforma tecnológica, e permitir a inserção de metadados.

Na administração pública, a organização dos arquivos e o gerenciamento das informações neles contidas

são instrumento de eficácia gerencial, contribuindo para o melhor atendimento às demandas da sociedade. Para as empresas e para o cidadão comum, a digitalização confere um meio seguro de diminuir seus custos com a validação jurídica dos documentos, contribuindo para a diminuição do denominado “custo Brasil”. A título de exemplo, são digitalizados, diariamente, milhões de cheque, guias e prontuários médicos, contratos de toda espécie, documentos administrativos, processos judiciais, dentre outros. Os números sobre compensação de cheques chamam atenção: mesmo com o declínio da utilização desse meio de pagamento, em janeiro de 2016 foram compensadas, em média, mais de 2,5 milhões de operações por dia — em termos de valores, a média diária chegou a quase R\$ 4 bilhões, segundo o Banco Central. O cheque contava com disciplina específica atrelada à microfilmagem, já superada pela adoção do processo de digitalização como válido<sup>30</sup>.

O avanço buscado pela administração pública na prestação de serviços digitais é incompatível com o marco legal vigente que nega valor aos documentos digitalizados. O Estado brasileiro vive em uma encruzilhada: ou permite que os cidadãos façam requerimentos por meio eletrônico e aceita documentos digitalizados enviados pelo requerente, ou não conseguirá avançar na prestação de serviços digitais, a menos que integre todos os sistemas e faça a conferência automática de informações, o que constitui grande desafio.

#### **4. DIFICULDADES PARA EFETIVAR O SALTO TECNOLÓGICO EM DIVERSOS SETORES NO ESTADO BRASILEIRO**

A regulamentação de sistemas e criação de possibilidades de qualificação de informações via Decreto é apenas o início de muitos procedimentos operacionais para a efetivação das medidas intentadas. Para a implementação dos sistemas referidos no item 1, houve desafios técnicos, jurídicos e políticos. Entre os desafios técnicos, estava o saneamento das informações e alinhamento entre as diferentes bases de dados já existentes. Entre os jurídicos, a possibilidade de envio de informações, entre órgãos públicos, consideradas sigilosas. Entre os políticos, a visão dos cartórios de que o compartilhamento de informações de registro público significaria perda de receitas.

##### **4.1. Desafios técnicos**

O primeiro grande desafio de qualquer integração de bases de dados e compartilhamento de informações é o batimento dos dados. Ou seja, fazer com que as informações a,b e c, atreladas ao elemento M, constantes da base D, conversem com as informações b e f do mesmo elemento M constantes da base G. O problema surge quando b é diferente entre as duas bases, gerando inconsistência entre informações. No caso do eSocial, passo preliminar e que foi sendo adiado foi a sincronização das bases do CNIS, do FGTS e do CPF. Era fundamental que, para garantir que os recolhimentos previdenciários e as informações trabalhistas de Havia, inicialmente, grande volume de inconsistências entre as bases de dados, apenas levando-se em consideração campos de preenchimento principais: nome, nome da mãe e data de nascimento, o que levou os desenvolvedores a disponibilizar o aplicativo qualificação cadastral. A ideia era que os próprios empregadores corrigissem as informações dos funcionários, o que não era muito eficiente considerando que as informações armazenadas pelos órgãos governamentais eram conflitantes. Os detentores das bases, Caixa, Fazenda e Previdência Social, em uma constante disputa por espaço, recursos e micropoder, não cediam os dados necessários, ou, quando o cediam, não destinavam os recursos necessários para o saneamento entre as bases. Ao todo, quase dois anos foram gastos para sanear as inconsistências.

Em seguida, houve intenso debate sobre as informações a serem prestadas pelos empregadores dentro do eSocial. A tendência natural dos órgãos públicos é não despendar esforço adicional na avaliação da neces-

30 Resolução nº 4.474, de 31 de março de 2016, Banco Central do Brasil.

sidade de cada campo exigido em formulários existentes no papel. Em geral, há uma lei que atribui competências sobre determinado tema a um Ministério. Em seguida, um Decreto remete ao órgão a competência por exigir informações. Depois, o Ministro edita uma Portaria atribuindo a competência ao formulário elaborado em um departamento. Por fim, um servidor elabora um formulário com dezenas de informações, muitas pouco úteis que exigirão horas de preenchimento dos usuários finais. Quando da digitalização dos processos, não há esforço em repensar a necessidade das informações exigidas nos formulários. Nesse sentido, os primeiros *layouts* do eSocial tinham quase 1.300 campos de preenchimento, com centenas de ambiguidades. Além disso, o governo exige informações que ele mesmo já possui, porque é mais fácil perguntar de novo do que empreender esforços para integrar bases de dados e fornecer os formulários semipreenchidos ou completamente preenchidos, apenas para validação da empresa ou cidadão.

Os problemas de implantação do eSocial não são um caso isolado. Ao contrário, é a situação mais comum na administração pública. A proporção que tem é enorme dada a proposta de escrituração digital de todas as obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias, o que engloba todos os empregadores e empregados do país: mais de 17 milhões de empresas, das quais cerca de 10 milhões são microempresas individuais, que empregam, juntas, mais de 48 milhões de pessoas<sup>31</sup>.

Uma questão fundamental a ser superada para o avanço das iniciativas de digitalização da prestação de serviços públicos é a concentração do desenvolvimento de sistemas a cargo da RFB, e outros ministérios, no SERPRO (Sinter, eSocial, integração com a base biométrica do TSE), o que sobrecarrega o órgão. Quase todos esses sistemas do governo federal são desenvolvidos pelo SERPRO, à exceção dos sistemas do INSS e do Ministério do Trabalho, desenvolvidos pela Dataprev.

Contudo, ainda que os cartórios ou o TSE não possam, por lei, cobrar valores para ceder seus dados aos órgãos do Poder Executivo, no caso do SIRC e do SINTER, — inclusive ao SERPRO —, este cobra para repassar os dados que detém aos demais órgãos, a chamada consulta à bases de dados, o que onera a própria administração pública federal e inviabiliza várias iniciativas.

Ciente desse cenário, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão desenvolveu a ferramenta GovData, plataforma que disponibiliza solução de análise de dados provenientes de diversas bases do governo, facilitando o cruzamento de informações e auxiliando na formulação e monitoramento de políticas públicas<sup>32</sup>. As principais bases estão disponíveis: servidores, CPF, CNPJ, CNIS, Cadunico, RAIS, SISOB, Renavam, o que significa potencial de grande avanço no potencial de tratamento dos dados.

No que se refere à digitalização de documentos, a iniciativa legislativa, ao tratar da equiparação de efeitos jurídicos do documento digitalizado ao documento original, um ponto crucial, como vimos, faz remissão a regulamento posterior. Essa técnica legislativa é necessária e justificada por se tratar de assunto eminentemente técnico, que envolve aspectos tanto da área de tecnologia da informação quanto da gestão arquivística. Dessa forma, as regras de segurança deverão ser frequentemente atualizadas, pelos órgãos competentes, à medida dos avanços tecnológicos. Como a guarda de documentos digitais é ameaçada pela obsolescência tecnológica, a presunção da sua autenticidade deve se apoiar na evidência de que eles foram mantidos com uso de tecnologias e procedimentos administrativos que garantiram sua autenticidade e integridade. A definição dessas regras em lei dificultaria a atualização, que é mais facilmente realizada por regulamentos. Ressalta-se que o Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) publicou, em 19 de dezembro de 2012, a Resolução nº 37, que aprova as diretrizes para a presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais. Em linhas gerais, a presunção baseia-se na confirmação da existência de uma cadeia de custódia ininterrupta, da produção do documento até sua transferência para os responsáveis por sua preservação no longo prazo.

O processo de digitalização deverá assegurar a fidedignidade, a confiabilidade, a integridade, a autenticidade

31 Dados de empresas disponíveis em: [https://empresometrompe.ibpt.org.br/Estatisticas e de trabalhadores na RAIS 2015](https://empresometrompe.ibpt.org.br/Estatisticas_e_de_trabalhadores_na_RAIS_2015)  
<http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>.

32 Vide <http://govdata.gov.br/>

dade e, se necessário, a confidencialidade do documento digitalizado, com o emprego de certificado digital emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) ou outro meio previsto para comprovar a autoria e a integridade dos documentos. A certificação digital funciona como um passaporte digital que vincula a assinatura digital a uma chave pública: permite identificar o autor de uma dada atividade eletrônica ao estabelecer uma relação única, mediante a transferência de uma chave criptográfica a um indivíduo ou empresa, reconhecida por uma entidade certificadora<sup>33</sup>. A biometria é, por exemplo, outro meio considerado até mais seguro que o certificado digital para a garantia da identidade do autor, além de possuir, atualmente, custos mais baixos de implementação.

## 4.2. Desafios jurídicos

O conjunto de normas aprovadas permite a integração de bases de dados dos cidadãos de forma segura, inequívoca e, muitas vezes, gratuita. O arcabouço jurídico necessário está implementado em grande medida.

Contudo, antes da promulgação do Decreto nº 8.789/2016, pairava a dúvida sobre a possibilidade jurídica de disponibilização de informações entre os órgãos públicos, sobretudo no tocante à privacidade dos dados, dado a inexistência de legislação específica sobre dados pessoais. A Receita Federal defendia que as informações cadastrais, ou seja, que não se referem à renda do cidadão, não são objeto de sigilo, como o número do seu CPF, endereço, nome dos pais, enfim, dados gerais de conhecimento do órgão. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, inicialmente, defendia, nas reuniões realizadas, que todos os dados dos cidadãos, mesmo meramente cadastrais, eram objeto de sigilo fiscal, posto que estavam sob a guarda da RFB. Posteriormente, chegou-se a um acordo para separação em dados cobertos por sigilo e os demais, que poderiam ser compartilhados sob condições específicas de segurança.

A questão dos dados pessoais é um tema complexo, de regulamentação ainda insuficiente no Brasil. O Marco Civil da Internet, conforme mencionado anteriormente, não esgota o assunto, o que tornou necessária a elaboração de projeto de lei específico. Uma vez aprovado o marco legal sobre a proteção de dados pessoais, o poder público está sujeito ao novo normativo, como já explicitado na proposta. Cumpre refletir sobre os desafios daí decorrentes.

Inicialmente, entende-se por dados pessoais aqueles que se referem a pessoas identificadas ou identificáveis, sendo objeto da tutela legal os dados que refletem a personalidade de alguém. Portanto, não são abarcados os dados anônimos, nem os dados anonimizados, salvo os dados passíveis de desanonimização, assim compreendidos aqueles dados inicialmente anonimizados que, mediante a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de sua coleta ou tratamento, possam permitir a reidentificação do titular<sup>34</sup>. Devem ser especialmente protegidos os chamados dados sensíveis, assim compreendidos aqueles que podem ter maior potencial lesivo a seus titulares se forem indevidamente divulgados, a exemplo dos que revelam a origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas, a condição de saúde ou a vida sexual.

Considerando os ordenamentos jurídicos brasileiro e estrangeiros e as discussões em curso no Congresso Nacional, a vindoura lei deve trazer, pelo menos, os seguintes princípios com relação à coleta e ao tratamento de dados pessoais: a) transparência, devendo o titular receber informações claras e precisas sobre o tratamento de seus dados; b) consentimento, devendo o titular consentir sobre a coleta, tratamento e fornecimento a terceiros de seus dados, salvo exceções; c) finalidade, devendo o tratamento ser realizado para finalidades específicas e com elas compatíveis; d) proporcionalidade, devendo o tratamento ser feito na medida da necessidade, conforme a finalidade declarada; e) exatidão, devendo os dados coletados serem

33 BRAGA, Lamartine Vieira. Fostering e-government in Brazil: a case study of digital certification adoption. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.

34 BIONI, Bruno Ricardo. *Xeque-mate*: o tripé da proteção de dados pessoais no jogo de xadrez das iniciativas legislativas no Brasil. USP- Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação. Relatório de Pesquisa, 2016. p. 32-39.

precisos, verdadeiros, atualizados e, se for o caso, retificados ou descartados; f) segurança, devendo o responsável pelo tratamento tomar medidas adequadas em prol da confidencialidade e manutenção dos dados; g) temporalidade, devendo os dados serem mantidos por prazo determinado, conforme as finalidades do tratamento, salvo as informações que sirvam para fins históricos, estatísticos ou científicos. situações em que devem ser anonimizados.

Ao se enquadrar nas regras protetivas de dados pessoais, observando direitos fundamentais, o poder público deve dar ampla publicidade a suas políticas de privacidade em relação ao tratamento de dados dos cidadãos. As informações devem ser claras, precisas e atualizadas em canal de fácil acesso, observando princípio da transparência. Ao trabalhar com tais dados, a administração pública deve perseguir o interesse público, evidentemente, conforme as atribuições de cada órgão ou entidade. Segundo essa lógica, não seria possível a transferência de dados pessoais sob custódia de órgão público a entidades privadas, salvo possíveis hipóteses legais, como poderia ser o caso, a nosso ver, de execução descentralizada de atividade pública.

Quando se trata do compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas, matéria regulada em nível infralegal pelo Decreto nº 8.789, de 2016, a questão envolve situações distintas. Sendo dados anônimos ou anonimizados, notadamente aqueles utilizados para fins estatísticos, não haveria problemas — tanto é que muitos órgãos já adotam política de dados abertos. Sendo dados de pessoas identificadas ou identificáveis, o compartilhamento deve atender à finalidade para o qual o dado foi coletado, tendo como critério o interesse público, mantida a garantia de sigilo que obriga a todos os servidores públicos. No caso de tratamento puramente automatizado de dados, deve-se dar oportunidade de o titular questionar o resultado e, se esse tratamento implicar perda de direitos do cidadão em sua relação com o poder público, como o não enquadramento em critérios de acesso a políticas públicas, deve-se dar oportunidade de contestação.

Para definir no caso concreto a existência de interesse público que legitime o compartilhamento de dados pessoais, pode ser desenvolvido, no âmbito da relação entre administração pública e cidadão, o conceito de legítimo interesse, similarmente ao que ocorre, para situações diversas, na legislação europeia<sup>35</sup>, considerada uma das mais protetivas a privacidade. Com base no conceito de legítimo interesse, poderia haver tratamento de dados pessoais sem consentimento específico do titular, desde que, ao se ponderarem os interesses legítimos do responsável pelo tratamento dos dados (no caso, a autoridade na persecução do interesse público) e os interesses e direitos fundamentais do titular dos dados, prevaleçam aqueles. O legítimo interesse pode ser definido como o interesse lícito, claramente identificado e concreto do responsável ou de terceiros, a ser ponderado com os interesses, direitos e garantias fundamentais do titular. Por se tratar de cláusula geral<sup>36</sup>, permite certa flexibilidade para efetuar o tratamento de dados quando o caso concreto indicar não haver impactos indevidos sobre o indivíduo por conta desse tratamento. Privilegia-se, dessa forma, a finalidade para a qual o dado foi inicialmente coletado pela administração pública. Recai sobre o responsável o ônus de demonstrar o uso adequado da hipótese do legítimo interesse, sob pena de punições pelos órgãos responsáveis pela regulação e fiscalização da proteção de dados pessoais. Exemplo de situação em que a administração pública poderia justificar o tratamento de dados pessoais com base no legítimo interesse é a prevenção e o combate a fraudes para o recebimento de benefícios de programas governamentais.

Quando for a justificativa para o tratamento de dados pessoais, somente os dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida poderão ser tratados, devendo ser anonimizados sempre que compatível com a finalidade do tratamento. Ademais, para evitar o uso indiscriminado da hipótese, é importante

35 O legítimo interesse é abordado no regulamento 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, que pugna pela possibilidade de que outros institutos ou circunstâncias específicas legitimem a coleta e análise de dados pessoais sem, necessariamente, existir consentimento específico do titular. A Diretiva 95/46/EC, que anteriormente regulava a matéria, também reconhecia o problema.

36 Diante dos desafios impostos pelas novas tecnologias, cujas consequências para a sociedade não podem ser inteiramente previstas, as cláusulas abertas mostram-se bastante úteis como técnica legislativa. Ver: TEPEDINO, Gustavo. Normas Constitucionais e Direito Civil na Construção Unitária do Ordenamento. In: TEMAS de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. Tomo III. p. 17.

estabelecer freios e contrapesos, a exemplo de mecanismos de transparência e de oposição pelos usuários de serviços públicos<sup>37</sup>. A questão tem sua complexidade, merecendo atenção nas discussões em curso no Congresso Nacional. O conceito já aparece nas proposições legislativas em exame<sup>38</sup>.

Sobre essa questão, posteriormente ao Decreto n.º 8.987, de 2016, foi publicado o Decreto n.º 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos. Esse ato aduz, em seu art. 3.º, que, na hipótese de documentos armazenados pelo poder público conterem informações sigilosas sobre os usuários dos serviços públicos, o fornecimento pelo órgão responsável pela base de dados oficial a outro órgão público fica condicionado à autorização expressa do usuário, exceto nas situações previstas em lei. Em outras palavras, (i) não sendo sigilosa, a informação poderá ser repassada a outro órgão público; (ii) lei poderá excepcionar a necessidade de consentimento, mesmo em caso de dados sigilosos.

### 4.3. Desafios políticos

No âmbito da implantação do Sirc, muitos registradores entendem as iniciativas do governo como uma forma de disponibilizar as informações de registro público de forma gratuita a terceiros. Além da criação dos sistemas, preocupam-se com os Decretos n.º 8.777/2016, sobre dados abertos e 8.789/2016, sobre interoperabilidade entre bases de dados. Nesse raciocínio, se todos os dados estiverem disponíveis, a todos os órgãos públicos e à sociedade, os dados dos cartórios automaticamente estariam disponíveis a todos os cidadãos. Além dos problemas de privacidade, há a possibilidade da perda de receitas dos cartórios com a venda de informações em casos específicos<sup>39</sup>.

Uma vez que o governo detenha uma base de dados robusta e confiável com informações sobre a maior parte da população brasileira e combine isso à facilitação da prestação de serviços por meio digital, com consulta e conferência automática de dados, reduz-se o volume necessário de apresentação de certidões e documentos autenticados. Todos os serviços cartoriais são cobrados, inclusive os serviços de geração de segunda via solicitados de forma eletrônica. Diferentes centrais fazem tal serviço, com preços que podem chegar a R\$ 289,00 pela segunda via da certidão de nascimento<sup>40</sup>, o que compreende o preço da segunda via mais o preço da transação eletrônica (valor em 2017). Logicamente, os registradores não têm interesse que o governo federal ofereça as informações de forma gratuita.

No tocante ao Sirc, os registradores ainda não iniciaram o envio os dados do legado, isto é, os registros realizados antes do início da implantação do sistema. O principal receio é que a União tenha autonomia de informações e elimine as situações em que os cidadãos requerem segunda vias de documentos, uma das principais fontes de rendas dos cartórios. Há a demanda que o governo federal crie forma de remuneração alternativa para a sobrevivência dos cartórios, sobretudo dos registradores responsáveis por municípios menores, que não são autossuficientes.

Entre os representantes do governo, há uma clara divisão. Alguns acreditam que os registradores responsáveis por regiões mais rentáveis devem ampliar o subsídio cruzado, porque as remunerações reais são muito elevadas. Outros defendem que, se os registradores não são capazes de sobreviver em regiões pouco

37 BIONI, Bruno Ricardo, ob. cit. p. 50-53.

38 No Projeto de Lei n.º 5.276, de 2016, de iniciativa do Poder Executivo e considerado o mais protetivo à privacidade, o art. 7.º elenca entre as hipóteses de tratamento de dados pessoais, em seu inciso IX, o atendimento aos “interesses legítimos do responsável ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem interesses ou direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais, em especial se o titular for menor de idade.”

39 NASCIMENTO, Irley C. S. Q. *Papel dos cartórios extrajudiciais na simplificação do Estado brasileiro*. Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

40 O preço citado é o preço para solicitação de segunda via de certidão de nascimento de cartório na Bahia (vide cartórios.com.br e cartorio24horas.com.br). O CRC, também, presta esse serviço, que custa de R\$ 3,50 a R\$7,50, que será somado aos preços já praticados pelos cartórios para cada certidão. O valor da postagem pelos Correios também é calculado à parte.

rentáveis, eles devem passar aos órgãos públicos a competência pelo registro. Por fim, há aqueles que defendem que o governo crie rubrica para transferência direta de recursos para o pagamento de honorários aos registradores com menor renda.

No Poder Judiciário, houve iniciativas paralelas a cada iniciativa do Executivo. O Conselho Nacional de Justiça estimulou a criação da CRC, da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CNIB), mas também da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados (CENSEC), aprovada pelo CNJ por meio do Provimento nº 18, de 2015. A CENSEC tem como objetivo a criação de uma central nacional de gerenciamento de informações registrais para pesquisa. A reação dos serventuários tem sido, em cada caso, criar um espelho da iniciativa do Poder Executivo, para centralizar suas próprias informações. Como são mais ágeis, conseguem rapidamente organizar suas informações e prestar novos serviços aos cidadãos, cobrando por isso. As iniciativas do Executivo, via de regra, demoram anos até serem plenamente implementadas. Logicamente, há resistência em fornecer novas informações quando o próprio fornecimento significará perda de receita para os registradores.

De um lado, a dispensa de exigências por parte dos órgãos públicos, a partir da disponibilidade e confiabilidade de informações advinda da interoperabilidade de bases de dados representa potencial perda de recursos. Contudo, pelas discussões com o setor, o principal receio estaria com a consideração que as informações do SIRC ou do SINTER integrariam as bases de dados abertos do Poder Público, disponíveis a qualquer interessado. Nas palavras de Irley Quintanilha:

A preocupação recai na conjugação dos decretos nº 8.764/2016 com o 8.777/2016, que instituiu a *Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal*, o que ameaçaria a proteção de dados de caráter pessoal que informam e consubstanciam os livros de registro, ao se especificar que qualquer cidadão poderá aceder aos dados produzidos, agenciados, combinados ou simplesmente acumulados pelo Poder Executivo federal, desde que, sobre eles, “não recaia vedação expressa de acesso (Decreto nº 8.777/2016).<sup>41</sup>

A relação entre Sirc e abertura de dados não é tão direta como pode parecer à primeira vista. Do lado do governo, embora a Política de Dados Abertos preveja a disponibilização em formato aberto da base do Sirc, há duas questões a serem enfrentadas: respeito à privacidade dos dados e viabilização técnica da ferramenta. Qualquer divulgação da base do Sirc deverá considerar a obrigatoriedade de anonimização da informação ou sua organização de forma agregada, visando proteger o sigilo das informações. Além disso, embora exista a previsão em decreto, não há iniciativa em andamento para efetivar tal disponibilização. O receio dos cartórios, portanto, ultrapassa o que é possível fazer na prática. Jamais um cidadão poderá procurar seu nome ou de terceiro em uma base de dados aberta, integralmente *on line*, e dali extrair informações individualizadas.

## 5. Oportunidades

Com todas essas bases implementadas — ICN, SINTER, SIRC, eSocial —, todos os órgãos públicos, de todos os entes da federação, terão, à sua disposição, dados confiáveis, oriundos de fontes primárias sobre: as informações civis atualizadas de todos os brasileiros, todos os seus bens imóveis (com georeferenciamento), e as relações de trabalho. As possibilidades com esse conjunto de informações para formulação e avaliação de políticas públicas são enormes, bem como para simplificação da prestação de serviços públicos ao cidadão ou a oferta de serviços privados.

A existência das bases possibilita a disponibilização do serviço de autenticação da identidade do cidadão, via internet. Assim, a presença do cidadão em órgãos públicos poderá ser substituída em massa pelo acesso à distância, com economia de tempo e de recursos.

Paralelamente, será possível utilizar mecanismos de mineração de dados, tanto sobre as pessoas quanto sobre os processos administrativos e serviços públicos (*big data*). O desafio, aqui, está em proteger os dados

41 NASCIMENTO, Irley C. S. Q. *Papel dos cartórios extrajudiciais na simplificação do Estado brasileiro*. Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017. p. 119.

dos cidadãos, evitando o uso comercial ou discriminatório das informações, pautando sempre a atuação pelo interesse público e o benefício a ser gerado para o próprio cidadão. O conjunto de dados sobre os procedimentos administrativos também viabilizará a revisão mais eficiente de processos. Em vez de despender meses mapeando processos, o uso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) viabiliza o mapeamento de milhões de procedimentos de forma muito mais rápida. Nesse caso, é possível reavaliar fluxos de forma muito mais eficiente, com base nos processos eletrônicos registrados.

O SIRC, por exemplo, poderá servir como fonte de informações para todo o governo federal e demais entes públicos para atualização de informações primárias. O cidadão estará devidamente registrado nas bases de governo desde o seu nascimento. Combinado com a ICN, a partir dos 18 anos de idade ou, mesmo antes disso, sempre que for acessar um serviço público, poderá ter sua biometria coletada. Qualquer alteração no seu estado civil será automaticamente atualizada em todas as bases de dados, o que soluciona problemas decorrentes da falta de atualização de documentos por parte do cidadão, fonte de conflito de informações. Contudo, a concessão de acesso a empresas privadas para a conferência de dados deve ser pensada com cuidado, pois elas não devem ter acesso aos dados civis de todos os cidadãos de forma individualizada.

No setor público, a gestão de arquivos onera todos os órgãos da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em consulta a dez ministérios, estimou o acervo documental desses órgãos em 604.800 metros lineares, a um custo de manutenção de R\$ 735,00 por metro linear. Cabe ressaltar que a guarda física de documentos não garante a devida conservação do documento original, pois os locais de armazenamento costumam ser precários e de baixa segurança. A adequação desses espaços traria custo adicional de reforma, gasto considerado não prioritário em contexto de restrição fiscal e limitação de despesas.

A digitalização desses acervos, com a possibilidade de descarte dos documentos temporários, estimados em 50% do acervo, pode representar economia de cerca de R\$ 222 milhões ao ano, sem considerar os acervos não mapeados para fins desse cálculo<sup>42</sup>.

Além disso, a informação aos cidadãos poderia ser muito ampliada. Com o uso de *feeds*, seria possível que as pessoas se cadastrassem automaticamente para receber atualizações sobre informações as mais variadas em determinados setores públicos. Com a devida proteção das informações, seria possível ampliar as pesquisas de pesquisa de mercados, reduzindo a mortalidade de empresas, por exemplo ou criando oportunidades.<sup>43</sup>

Parte dos avanços a serem conquistados daqui para frente quanto à prestação de serviços digitais passa pela superação de conceitos sobre a função estatal que se tornaram obsoletos face à maneira descentralizada e, em alguma medida, anárquica, pela qual a internet se organiza. Há um claro limite nas capacidades estatais quanto ao ritmo de avanços tecnológicos que consegue incorporar. Aplicações inovadoras como o *blockchain* poderiam validar transações e substituir a intermediação estatal em um contrato de venda de veículo, por exemplo, o que traria um novo ator ao sistema:

Ao reduzir a possibilidade de inadimplemento das obrigações contraídas via sistema de *blockchain*, essa tecnologia reduz, ao mesmo tempo, a necessidade da existência prévia de regras estatais para garantia das operações. Quanto maior o grau de eficiência no controle das operações redigidas e executadas por meio da tecnologia, maior o grau de confiança gerado entre os usuários e menor a necessidade da estrutura estatal de resolução de conflitos. O aperfeiçoamento e difusão dessa tecnologia poderá impactar o próprio uso do sistema jurídico no formato que hoje conhecemos.<sup>44</sup>

As políticas públicas têm muito a ganhar com uma nova concepção dos procedimentos que podem embasar as prestações dos serviços necessários.

42 Segundo levantamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

43 BRITO, J. Hack. Mash & Peer: crowdsourcing government transparency. Mercatus Center. George Mason University. Working Paper. Disponível em: <SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1023485>>. Acesso em: 15 ago. 2017. p. 9-10.

44 MARINHO, Maria Edevalcy Pinto; RIBEIRO, Gustavo. A Reconstrução da Jurisdição pelo Espaço Digital: Redes Sociais, Blockchain e Criptoedas como Propulsores da Mudança. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na formulação de políticas, o compartilhamento de dados entre diferentes órgãos e entidades públicas permite melhor conhecimento da realidade sobre a qual o Estado tenciona agir. O Poder Executivo tem como objetivo ampliar a confiabilidade e interoperatividade das informações prestadas. Ao se lidar com estatísticas, a agregação e anonimização dos dados assegura a privacidade dos cidadãos. A adequada proteção jurídica dos dados pessoais é fundamental por conta das repercussões na atuação estatal. Em se tratando de dados pessoais, a finalidade do seu tratamento deve ser justificada com base no interesse público.

Ao prestar serviços públicos de maneira integrada e acessível, solicitando uma única vez ao usuário suas informações e utilizando-as novamente quando apropriado, o Governo desenvolverá relação de confiança com o cidadão. Este, ao perceber a melhora dos serviços e a proteção de sua privacidade, consentirá mais facilmente em compartilhar seus dados.

Na relação com a sociedade, considerando-se a importância do uso e do tratamento de dados para a economia digital, e que parcela significativa desses dados são armazenados pelo governo, uma política efetiva de dados abertos permite sinergia entre os cidadãos e a administração pública em busca de melhores soluções para os problemas sociais. Para o Estado, tal política pode incentivar transparência e prestação de contas e melhorar a eficiência e a efetividade do gasto público, por meio de cruzamento de dados, identificação de fraudes e de corrupção e refinamento da análise do contexto social sobre o qual o governo tenciona agir. Para o cidadão, pode ensejar melhor acesso e fruição de serviços, públicos ou não, uma vez que a política tem condições de criar valor econômico e fomentar novos modelos de negócios. Para isso, a oferta de dados públicos deve ser aberta, em formato livre e de forma confiável, não expondo indevidamente dados de natureza pessoal dos cidadãos.

O desafio da garantia da privacidade dos dados e da autonomia do consentimento informado e autorizado pelo próprio usuário sobre o uso de suas informações deve sempre permanecer na mente dos gestores públicos, posto que se relaciona com pilares democráticos fundamentais.

Avanços nas prestações digitais e na integração de informações intragoverno são passos iniciais em uma infinidade de possibilidades que se descortinarão com as inovações das tecnologias baseadas na internet. Ao governo, caberá tentar acompanhá-las e implementá-las em prol da facilitação da vida dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- BIONI, Bruno Ricardo. *Xeque-mate: o tripé da proteção de dados pessoais no jogo de xadrez das iniciativas legislativas no Brasil*. USP- Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação. Relatório de Pesquisa, 2016.
- BRAGA, Lamartine Vieira. *Fostering e-government in Brazil: a case study of digital certification adoption*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.
- BRITO, J. Hack. *Mash & Peer: crowdsourcing government transparency*. Mercatus Center. George Mason University. Working Paper. Disponível em: <SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1023485>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- CONSEIL D'ETAT. *Le numérique et les droits fondamentaux*. Rapport annuel, 2014.
- DATAPREV. *Apresentação do SIRC*, 2017. Disponível em: <<http://www.sirc.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- DATAPREV. *Sirc fact sheet*, 2017. Disponível em: <<http://www.sirc.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

- DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- GOULART, Guilherme Damasio. Por uma visão renovada dos arquivos de consumo: Databrokers e score de crédito. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 107, set./out. 2016
- LEHMKUL, C. S. *O acesso a informação no registro nacional de informações de registro civil (SIRC)*. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.
- MACHADO, Raquel C. R.; RIVERA, Laura N. H. Democratização na era digital: desafios para um diálogo consciente e igualitário. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.
- MARINHO, Maria Edevalcy Pinto; RIBEIRO, Gustavo. A Reconstrução da Jurisdição pelo Espaço Digital: Redes Sociais, Blockchain e Criptomoedas como Propulsores da Mudança. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 3, 2017.
- NASCIMENTO, Irley C. S. Q. *Papel dos cartórios extrajudiciais na simplificação do Estado brasileiro*. Dissertação (Mestrado) Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.
- OLIVEIRA, Max Moura de et al. Avaliação do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos. Brasil, 2006 a 2010. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 24, n. 4, p. 629-640, dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2237-96222015000400629&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222015000400629&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 out. 2017. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742015000400005>.
- ROBINSON, D. et al. Government data and the invisible hand. *Yale Journal of Law and Technology*, v. 160, n. 11, 2009.
- SANTANA, H. V.; VIANA, R. S. O compartilhamento de dados e informações pessoais de consumidores: o abuso dos fornecedores e as propostas apresentadas no PLS 181/2014. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 7, n. 1, 2017.
- TEPEDINO, Gustavo. Normas Constitucionais e Direito Civil na Construção Unitária do Ordenamento. In: TEMAS de Direito Civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. Tomo III.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.